



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

COPENHAGEN ECONOMICS

Copenhagen Economics ApS

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung
GmbH, Mannheim

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Band 3

Evaluierungsberichte (zweiter Teilband)

Endfassung (Herbst 2009)

Forschungsauftrag

Projektnummer 15/07

des

Bundesministeriums der Finanzen

Köln • Copenhagen • Mannheim

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Dr. Michael Thöne (Projektleitung FiFo und Gesamtleitung)

Postfach 420 520D-50899 Köln

Zülpicher Str. 182 D-50937 Köln

Tel. (0)221 – 42 69 79

Fax. (0)221 – 42 23 52

thoene[α]fiffo-koeln.de

<http://fiffo-koeln.de>

Copenhagen Economics ApS

Sigurd Næss Schmidt (Projektleitung CE)

Sankt Annæ Plads 13, 2.

1250 København K

Danmark

Tel. +45 2333 1810

Fax: +45 7027 0741

SNS[α]CopenhagenEconomics.com

<http://www.copenhageneconomics.com/>

**ZEW – Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung**

Dr. Friedrich Heinemann (Projektleitung ZEW)

L 7,1

D-68161 Mannheim

Tel: (0)621-1235-01

Fax: (0)621-1235-224

heinemann[α]zew.de

<http://www.zew.de>

Inhalt

Band 1 — Methoden und Ergebnisüberblick

- I. Vorbemerkung
Michael Thöne..... 3
- II. Gemeinsames Evaluationsschema und Zusammenfassung
der Ergebnisse
*Michael Thöne mit Sigurd Næss-Schmidt und Friedrich
Heinemann* 5
- III. Subventionskennblätter
FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW Mannheim..... 53

Band 2 — Evaluierungsberichte (erster Teilband)

- IV. Haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerker-
leistungen
Anna Jung und Michael Thöne (FiFo Köln)..... 93
- V. Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-,
Feiertags- und Nachtarbeit
Eva Gerhards und Michael Thöne (FiFo Köln) 165
- VI. Energieprodukte
Copenhagen Economics 221
- VII. Umsatzsteuerermäßigungen für kulturelle und
unterhaltende Leistungen, Umsätze von Zahntechnikern
sowie Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr
*Christina Elschner, Friedrich Heinemann, Margit Kraus,
Sigurd Næss-Schmidt, Robert Schwager und Michael
Thöne* 291

Band 3 — Evaluierungsberichte (zweiter Teilband)

VIII.	Sparerfreibetrag <i>Anna Jung und Michael Thöne (FiFo Köln)</i>	363
IX.	Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) durch Zulagen <i>Anna Jung und Michael Thöne (FiFo Köln)</i>	401
X.	Tonnagebesteuerung <i>Christina Elschner (ZEW)</i>	475
XI.	Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des Betriebs verwendeten Mineralöle („Herstellerprivileg“) <i>Michael Thöne (FiFo Köln)</i>	527
XII.	Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus der Veräußerung von inländischem Grund und Boden und Gebäuden an eine REIT-AG oder einen Vor-REIT <i>Michael Thöne (FiFo Köln)</i>	537
XIII.	Investitionszulagen <i>Christof Ernst und Michael Overesch (ZEW)</i>	557
XIV.	Arbeitnehmer-Sparzulage <i>Michael Thöne, Christian Bergs, Thilo Schaefer (FiFo Köln)</i>	599

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Sparerfreibetrag

Durchgeführt von:

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Bearbeitet von:

Anna Jung und Michael Thöne

unter Mitarbeit von
Anna Rauch und Robert Schmidt

Subventionskennblatt	
Sparerfreibetrag / Sparer-Pauschbetrag	
1	Grundzüge
Rechtsgrundlagen: § 20 EStG	
Eingeführt:	1975
Zuletzt geändert:	2007
Befristung:	keine
Subventionsvolumen aktuell:	1.059 Mio. Euro (2008)
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung:	
<p>Bis zu einer Grenze von 750 € stellt der Sparerfreibetrag (ab 2009 inkl. 51 € Werbungskostenpauschale: Sparer-Pauschbetrag) Erträge aus Zins- und Dividendeneinnahmen von der Steuer frei. Bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren verdoppeln sich diese Beträge auf insgesamt 1.602 €. Auch Kinder mit eigenen Kapitaleinkünften haben Anspruch auf einen separaten Sparerfreibetrag.</p> <p>Der Sparerfreibetrag wird automatisch am Ende jedes Jahres vom Finanzamt im Rahmen der Steuerveranlagung gewährt, im Laufe des Kalenderjahres zu viel abgeführte Steuern werden erstattet. Um die nachträgliche Rückerstattung zu vermeiden, besteht für den Sparer alternativ die Möglichkeit, einen Freistellungsauftrag einzurichten.</p>	
Begünstigte	
Begünstigt sind alle Steuerpflichtigen.	
Zweck der Steuervergünstigung:	
Förderung der Spartätigkeit (21. Subventionsbericht)	
2	Ergebnisse der Evaluation
Transparenz und Monitoring der Maßnahme	
Für die Bürger ist der Sparerfreibetrag eine transparente, allgemein verständliche Form der Sparförderung. Aus Sicht der Budgetkontrolle kann für diese Steuervergünstigung Verbesserungspotenzial konstatiert werden; insbesondere ist nicht erkennbar, wie die recht niedrigen offiziellen Volumenangaben zustande gekommen sind.	
Überprüfung des Subventionszwecks	
Ein staatlicher Eingriff in das Sparverhalten zur Förderung der eigenverantwortlichen Altersvorsorge oder der Absicherung gegen Notlagen kann vor dem Hintergrund der Einschätzung der privaten Ersparnis als meritorisches Gut gerechtfertigt werden.	
Instrumentelle Eignung	
<p>Im Hinblick auf das Ziel der Absicherung gegen Notlagen sehen wir den Sparerfreibetrag als geeignetes und zweckdienliches Instrument. Dies gilt, mit gewissen Abstrichen, auch für die Förderung der eigenverantwortlichen Absicherung für das Alter. Auch als Instrument zur Steuervereinfachung ist der Sparerfreibetrag gut geeignet.</p> <p>Weniger geeignet ist der Freibetrag zur Herstellung eines Inflationsausgleichs. Die Bedeutung dieses Nebenzweckes tritt mit Einführung der Abgeltungsteuer 2009 aber ohnehin noch weiter in den Hintergrund.</p>	

Wirkungen der Subvention

Der Großteil der privaten Haushalte (mehr als 80% in den Jahren 2003 und 2006) haben Kapitaleinkünfte unterhalb des aktuell geltenden Sparerfreibetrags (inkl. Werbungskostenpauschale) in Höhe von 801 € und hier sind somit – selbst nach den vergangenen Kürzungen – vollständig von der Steuer befreit. Änderungen der Sparquote sind für diese Haushalte daher aufgrund der Kürzungen des Freibetrags in den Jahren 2004 und 2007 weder zu erwarten noch zu beobachten. Auch in höheren Geldvermögensklassen ist jedoch ein Zusammenhang zwischen den Kürzungen und der Sparquote nicht sichtbar.

Den Förderzielen des Gesetzgebers (eigenverantwortliche Absicherung für Notlagen und Vorsorge für das Alter) messen auch die Sparer eine große Bedeutung bei, wichtigste Sparmotive sind die Altersvorsorge sowie das Sparen für unvorhergesehene Ereignisse.

Weiterhin gelingt es über den Sparerfreibetrag, die Sparanstrengungen von Geringverdienern zu fördern: Kapitalerträge von Sparern aus niedrigen Einkommensklassen sind regulär voll von der Steuer befreit.

3 | Schlussfolgerungen

Kurzbewertung der Subvention

Trotz der bleibenden Ungewissheit bezüglich zusätzlich generierter Ersparnis durch die Förderung stellt sich der Sparerfreibetrag als grundsätzlich geeignetes Instrument zur Förderung der privaten Ersparnis dar.

Empfehlungen

Wir empfehlen, die Steuervergünstigung unverändert beizubehalten.

Inhalt

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung.....	368
B. Die Funktionsweise des Sparerfreibetrags	370
C. Umfang der Subventionen	373
C.1. Entwicklung des Sparerfreibetrags.....	373
C.2. Die grundsätzliche Frage: In welchem Ausmaß kann der Sparerfreibetrag noch als Steuervergünstigung angesehen werden?.....	376
D. Theoretische und empirische Grundlagen zum Sparverhalten	380
E. Bewertung der Fördermaßnahme.....	385
E.1. Gründe für staatliches Eingreifen.....	386
E.1.1. Ökonomische Rechtfertigung für den Eingriff?.....	386
E.1.2. Ziele des Sparerfreibetrags	386
E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle	387
E.2.1. Eignung des Sparerfreibetrags zur Zielerreichung.....	387
E.2.2. Sparerfreibetrag aus distributiver Sicht.....	388
E.3. Wirkungsanalyse	388
E.3.1. Betrachtung der Kapitaleinkünfte deutscher Haushalte.....	390
E.3.2. Sparmotive	392
E.3.3. Ersparnisförderung einkommensschwacher Haushalte.....	393
F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen	394
G. Zitierte Literatur	397

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Volumen des Sparerfreibetrags im Kontext der Spar- und Vermögenspolitik (1999-2008)	374
Abbildung 2:	Lebenszyklusmodell	381
Abbildung 3:	Dynamische Inkonsistenz	383
Abbildung 4:	Intertemporale Konsumententscheidung bei Kürzung des Sparerfreibetrags	389
Abbildung 5:	Zins- und Dividendeneinnahmen von Ein-Personen-Haushalten 2003 und 2006	391
Abbildung 6:	Sparquote nach Geldvermögensklassen - Medianbetrachtung verheirateter Haushalte	392
Abbildung 7:	Sparmotive in Deutschland	393

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Sparerfreibetrag bis 2008 / Sparer-Pauschbetrag ab 2009	371
Tabelle 2:	Höhe des Sparerfreibeträge 1975-2008	373
Tabelle 3:	Steuersystematische Benchmarks verschiedener Einkünfte ab 2009 (einfache Darstellung)	377
Tabelle 4:	Wirkung der Konsumsteuer im Vergleich zur Einkommensteuer mit und ohne Sparerfreibetrag	378
Tabelle 5:	Vergleich von nach- und vorgelagerter Besteuerung mit/ohne Berücksichtigung des Sparerfreibetrags	379
Tabelle 6:	Ergebnisse empirischer Studien zur Zinselastizität der Ersparnis	384
Tabelle 7:	Durchschnittliche jährliche Kapitalerträge nach Einkommensklassen	394

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung

Die Förderung von privater Ersparnis und Vermögensbildung hat in Deutschland eine lange Tradition. Die ersten steuerpolitischen Initiativen, um die Sparneigung der privaten Haushalte anzuregen und damit die Ungleichverteilung in der Vermögensbildung schrittweise abzumildern, lassen sich im Preußischen Einkommensteuergesetz von 1891 identifizieren; mit dem Einkommensteuergesetz des Reiches von 1934 wurden die Steuervergünstigungen für den privaten Wohnungsbau massiv ausgeweitet.¹ Auch das erste vermögenspolitische Instrument der jungen Bundesrepublik, das Wohnungsbau-Prämiengesetz von 1952, diente zugleich wohnungspolitischen Zwecken – naheliegender in einer Zeit, die von großer Wohnungsnot nach Kriegszerstörungen und Flüchtlingszuströmen geprägt war.

Die „reine“ Sparförderung kam mit dem Spar-Prämiengesetz (1959-1980/82) und mit dem der Arbeitnehmersparzulage (seit 1961).² Der 1975 eingeführte Sparerfreibetrag im Einkommensteuergesetz hat dann ein neue Qualität in die Sparpolitik gebracht, erstmals wurde eine Steuervergünstigung gewährt, die *allen* Steuerpflichtigen zugänglich ist, unabhängig von der Höhe ihres steuerpflichtigen Einkommens. Diese andere Qualität ist, wie noch deutlich werden wird, nicht unbedingt mit größerer „Großzügigkeit“ des Staates gleichzusetzen, sondern vielmehr mit einer differenzierten Bewertung der Besteuerung von Sparerträgen generell.

Doch auch unabhängig von steuersystematischen Fragen gibt es eine Reihe von Indizien dafür, dass private Haushalte im Schnitt suboptimal wenig sparen. Diese „mangelhafte teleskopische Befähigung“ (Pigou, 1926) ist einer der wenigen Bereiche, in denen schon die traditionelle neoklassische Lehre immer eingestanden hat, dass das angenommene rationale Selbstinteresse der Individuen nicht ausreicht, um langfristig ausreichend für den gewünschten Zukunftskonsum vorzusorgen.

Die Ersparnis hat nicht nur aus einzel-, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hohe Bedeutung. Daher versuchen Regierungen weltweit Anreize zu setzen, um der – im Vergleich zum Optimum – zu geringen Ersparnis entgegenzuwirken. Die starke Heterogenität der Sparmotive privater Haushalte und die Vielzahl ökonomischer und psychologischer Faktoren, die das Sparverhalten beeinflussen, lassen allerdings eine umfassende ökonomische Erklärung des Sparverhaltens bislang nicht zu. Das führt im Umkehrschluss dazu, dass staatliche Förderungsprogramme zur Ersparnisbildung immer wieder kritisch hinterfragt und auf ihre Wirkung überprüft werden müssen.

Die Sparförderung mit Hilfe des Sparerfreibetrags ist Gegenstand der vorliegenden Evaluierung. Wie auch die anderen Steuersubventionen im Gesamtprojekt „Evaluierung der Steuervergünstigungen“ müssen für die im Zusammenhang mit dem Sparerfreibetrag gewährten, beträchtlichen Summen unter anderem folgende Fragen gestellt

¹ Siehe *Giloy* (1992), S. 7.

² Zu deren Evaluierung siehe *Bergs/Schaefer/Thöne* (2008).

werden: Ist die gewährte Subvention gerechtfertigt? Erreicht sie ihre Ziele und wie erreicht sie sie – m.a.W. ist ihre Effektivität und ihre Effizienz gesichert?

Wie bei jeder Evaluierung einer staatlichen Maßnahme gilt das zentrale Interesse bei den betrachteten Steuervergünstigungen dem *Gegenwert*, der für das Geld des Steuerzahlers in Form einer Transferwirkung erreicht wird. Dabei steht zunächst die Frage im Vordergrund, *wessen* Gegenwert betrachtet wird. Daraus leiten sich wiederum die Erfolgsmaßstäbe ab. Natürlich kann der finanzielle Wert einer Subvention für den Empfänger hier nicht herangezogen werden. Der höchste Maßstab für jedwede Bewertung einer Steuersubvention ist das Interesse der Allgemeinheit.

Das Allgemeininteresse kann, muss aber nicht zwingend mit dem gesetzlichen Zweck einer Steuervergünstigung zusammenfallen. Viele Subventionen mögen das effektivste und effizienteste Instrument sein, dem Gemeinwohl mit einem bestimmten Zweck zu dienen. Der schlechte Ruf von Subventionen rührt aber daher, dass sie erwiesenermaßen auch sehr gut geeignet sein können, Partikularinteressen zu bedienen. Daraus folgt, dass die politischen Ziele einer spezifischen Steuervergünstigung, wie sie vom Gesetzgeber definiert werden, nicht immer als letztgültige Maßstäbe angesehen werden können. Selbstverständlich sind die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele für die Evaluierung zentral. Sie dienen als erste, in vielen Fällen wichtigste, aber eben nicht zwingend als finale Richtschnur für die Evaluierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegenwerts der Steuersubventionen.

Im Ergebnis nutzen wir einen *dreistufigen Maßstab*: Als erstes untersuchen wir, ob die betrachtete Steuervergünstigung ihre eigenen gesetzlichen Zwecke erreicht. Zweitens soll abgeschätzt werden, ob sie mit den *Subventionspolitischen Leitlinien* der Bundesregierung vom März 2006 konform geht.³ Diese Selbstbindung der Bundesregierung stellt zusätzliche Anforderungen an vertretbare Subventionen. Steuervergünstigungen werden hier besonders kritisch gesehen. Drittens wird jede Steuersubvention im Hinblick auf das Allgemeininteresse untersucht. Naturgemäß ist das keine einfache Aufgabe, denn Gemeinwohl und öffentliche Wohlfahrt sind schwer fassbare Konzepte. Alle Versuche, diese Idealtypen zu operationalisieren, sind zwangsläufig zu einem gewissen Grad werturteilsbehaftet. Dieses potentielle Problem dämmen wir ein, indem wir einfache und praxisnahe Prinzipien ökonomischer Effizienz sowie horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit umsetzen. Zudem legen wir in diesen Fragen Wert auf hohe Transparenz, so dass genutzte Ermessensspielräume offen gelegt werden.

Diese drei Analyseebenen müssen nicht zwangsläufig verschiedene Ergebnisse liefern. Auch werden wir uns im Folgenden nicht immer explizit auf jede einzelne beziehen. Die Unterschiede werden hauptsächlich dann relevant werden, wenn das Erreichen der Subventionsziele des Gesetzgebers allein nicht als Maßstab zur Bewertung ausreichen kann.

³ Siehe 21. Subventionsbericht (2007), S. 9.

Die Evaluierung des Sparerfreibetrags erfolgt nach dem gemeinsamen Analyserahmen des gesamten Projekts. Im Abschnitt B wird die Funktionsweise des Sparerfreibetrags erklärt. Der darauf folgende Abschnitt diskutiert kurz den Umfang der Förderung (Kapitel C). Kapitel D gibt einen Literaturüberblick zum Thema Sparforschung. Hier gehen wir einerseits auf die klassische ökonomische Spartheorie (Lebenszyklushypothese) sowie andererseits auf modernere behavioristische Ansätze ein. Außerdem erfolgt hier ein Überblick über Ergebnisse empirischer Studien zum Thema Zinselastizität der Ersparnis. Kapitel E umfasst die eigentliche Evaluierung der Steuervergünstigung. Zunächst prüfen wir die Subvention hinsichtlich ihrer ökonomischen Rechtfertigung und zeigen die offiziellen Zielsetzungen der Maßnahme auf, die im Rahmen der instrumentellen Subventionskontrolle und der Wirkungsanalyse als Bewertungsgrundlagen dienen. Die instrumentelle Subventionskontrolle prüft, inwieweit das Instrument des Sparerfreibetrags der Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele dienlich ist. Außerdem werden die distributiven Eigenschaften des Instruments beleuchtet. Schließlich werden in der Wirkungsanalyse Erkenntnisse aus empirischen Erhebungen zum Sparverhalten und der Ersparnisbildung zusammengetragen. Insbesondere gehen wir der Frage nach, in welcher Höhe überhaupt Ersparnisse bzw. Kapitalerträge generiert werden und welcher Anteil sowie welche Einkommensklassen durch die Nutzung des Sparerfreibetrags weitgehend oder vollständig von der Kapitalertragsteuer befreit werden.

B. Die Funktionsweise des Sparerfreibetrags

Der Sparerfreibetrag (§ 20 EStG) ist ein Freibetrag auf Kapitalerträge (Dividenden und Zinserträge), der 1975 im Rahmen des *Gesetzes zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleiches und der Sparförderung* in Kraft gesetzt wurde (BGBl. 1974, S. 1775). Der Sparerfreibetrag beträgt derzeit 750 €, zudem steht jeder veranlagten Person eine Werbungskostenpauschale von 51 € zu. Bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren verdoppelt sich der Freibetrag inklusive Werbungskostenpauschale auf insgesamt 1.602 €. Auch Kinder mit eigenen Kapitaleinkünften haben auf Antrag Anspruch auf separate Sparerfreibeträge.

Ab 2009 werden Sparerfreibetrag und Werbungskostenpauschale vom so genannten Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 € abgelöst. Obwohl der Gesamtbetrag konstant bleibt, ergeben sich für die Anleger ab 2009 einige Änderungen. So sind Werbungskosten ab dem 1.1.2009 pauschal im Sparer-Pauschbetrag enthalten, das heißt, *tatsächlich* angefallene Werbungskosten können nicht mehr wie bislang gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht werden. Ebenso gilt ab 2009 ein Abzugsverbot von Fremdfinanzierungskosten für den Kauf von Wertpapieren. Wichtigste Änderung für den Freibetrag ist aber die Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge, da sich hierdurch seine Bemessungsgrundlage verbreitert: Der Sparer-Pauschbetrag wird zusätzlich zu Erträgen aus Dividenden und Zinsen auch Kursgewinne und sonstige Vermögensmehrungen

im Kapitalbereich berücksichtigen. Zudem werden durch die Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens Steuern auf die gesamten erzielten Dividenden und Kursgewinne erhoben und nicht wie bislang nur auf die Hälfte. Auch der Freibetrag für Kursgewinne aus Aktien und Wertpapieren in Höhe von 512 € entfällt.

Tabelle 1: Sparerfreibetrag bis 2008 / Sparer-Pauschbetrag ab 2009

Freibeträge pro Person	Bis 31.12.2008	Ab 01.01.2009
Sparerfreibetrag für Zinsen und Dividenden	750 €	
Werbungskostenpauschale	51 €	
Freibetrag für Kursgewinne aus Aktien und Wertpapieren	512 €	
Sparer-Pauschbetrag für Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne		801 €
Summe aller Freibeträge	1 313 €	801€

Der Sparerfreibetrag wird automatisch am Ende jedes Jahres vom Finanzamt im Rahmen der Steuerveranlagung gewährt, im Laufe des Kalenderjahres zu viel abgeführte Steuern werden erstattet. Um die nachträgliche Rückerstattung zu vermeiden, besteht für den Sparer alternativ die Möglichkeit, einen Freistellungsauftrag einzurichten.

Mit dem Freistellungsauftrag erteilt der Sparer seinem Kreditinstitut den Auftrag, die „anfallenden Kapitalerträge vom Steuerabzug freizustellen und/oder bei Dividenden und ähnlichen Kapitalerträgen die Erstattung von Kapitalertragsteuer beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zu beantragen“. Wird kein Freistellungsantrag gestellt, führt die Bank derzeit (bis einschließlich 2008) noch für alle Zinserträge eine 30%-ige Zinsabschlagsteuer (plus 5,5% Solidarzuschlag) ab. Diese ist nur als Vorauszahlung zu sehen; Kapitalerträge müssen am Jahresende individuell in der Einkommensteuererklärung veranlagt werden, bereits abgeführte Steuern werden dann mit der Einkommensteuer verrechnet.

An Stelle der Zinsabschlagsteuer werden ab 2009 automatisch für alle Kapitalerträge 25% Abgeltungsteuer (zuzüglich Solidarzuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer) erhoben und direkt von der Bank an das Finanzamt überwiesen, der Anleger erhält eine entsprechende Bescheinigung über die gezahlten Steuern. Das noch bestehende System der Besteuerung von Kapitaleinkünften über die individuelle Einkommensteuer wird damit größtenteils aufgehoben. Nur Personen, deren persönlicher Einkommensteuersatz unterhalb der Abgeltungsteuer liegt, werden die zuviel bezahlten Steuern im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung zurückfordern können. Hierfür wird der Sparer mit Hilfe einer von der Bank ausgestellten Steuerbescheinigung gegenüber dem Finanzamt die Höhe der bereits geleisteten Abgeltungsteuer nachweisen müssen. Das

Finanzamt wird daraufhin eine Günstigerprüfung durchführen und zuviel bezahlte Steuern zurück erstatten.

Gemeinsam veranlagte Eheleute müssen den Freistellungsauftrag gemeinsam erteilen. Auch Kinder haben Anspruch auf einen gesonderten Freistellungsauftrag, dieser wird nicht mit dem der Eltern verrechnet und muss gesondert erteilt werden. Ein Freistellungsauftrag darf nicht erteilt werden für:

- Tafelgeschäfte,
- Treuhandkonten (z.B. Mietkautionenkonten),
- Gemeinschaftskonten (z.B. bei Sportvereinen) und
- betriebliche Kapitalerträge.

Der Sparerfreibetrag kann auf mehrere Kreditinstitute verteilt werden. Die Höhe des Betrages setzt der Antragssteller selbst fest, wobei er versichern muss, dass die gesetzliche Höchstgrenze nicht überschritten wird. Die optimale Ausnutzung und Ausgestaltung des Freibetrages ist somit Aufgabe des Anlegers. Auch die Überwachung obliegt dem Anleger selbst. Hat der Steuerpflichtige keinen oder einen zu niedrigen Freistellungsauftrag erteilt, so kann er die zu viel abgeführten Steuern im Rahmen seiner Einkommensteuererklärung zurückfordern. Personen, die voraussichtlich keine Einkommensteuer zahlen müssen, da ihre Einkünfte unter dem Grundfreibetrag von 7664 € liegen, können sich über den Sparerfreibetrag hinaus vollständig von einem Steuerabzug befreien lassen. Dafür müssen sie dem Kreditinstitut eine Nichtveranlagungsbescheinigung vorlegen. Betroffen sind zumeist Kinder, Studenten, Teilzeitbeschäftigte und (noch) Rentner. Die NV-Bescheinigung wird vom Finanzamt erteilt und hat eine Gültigkeit von drei Jahren. Zu beachten ist, dass die NV-Bescheinigung keine generelle Befreiung von der Steuerpflicht darstellt. Die Nichtveranlagungsbescheinigung bleibt auch bei der Einführung des Sparer-Pauschbetrag es und der Abgeltungssteuer ab 2009 in Kraft.

In § 45 d EStG wird die Datenübermittlung der im Rahmen eines Freistellungsauftrages vom Steuerabzug freigestellten Kapitalerträge an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) geregelt. Kreditinstitute und Unternehmen, die zum Steuerabzug verpflichtet sind oder die Erstattung von Kapitalertragsteuern beantragen können, müssen bis zum 31. Mai des Folgejahres die tatsächlich freigestellten Kapitalerträge an das BZSt melden. § 45 d EStG wurde mit dem Zinsabschlagsgesetz vom 9.11.1992 in das Einkommensteuergesetz aufgenommen, um den Missbrauch des Freistellungsauftragvolumens zu verhindern.

C. Umfang der Subventionen

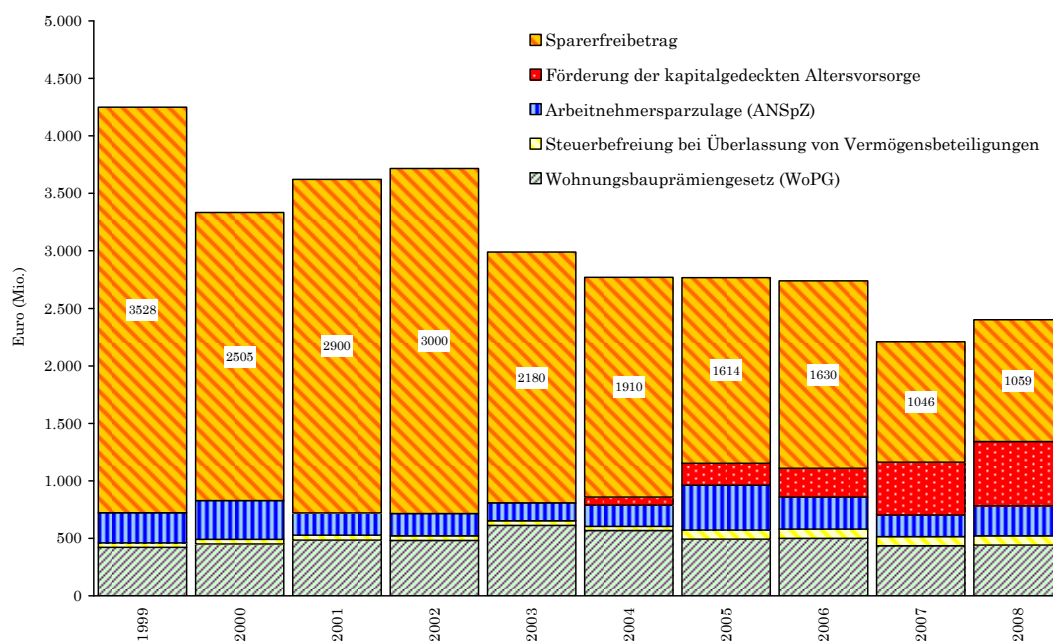
C.1. Entwicklung des Sparerfreibetrags

Mit dem *Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung* vom 10.08.1974 wurde zu Beginn des Folgejahres der Sparerfreibetrag in Höhe von 300 DM (bzw. 600 DM für Verheiratete) unter dem Namen „Grundsparförderung“ eingeführt. In den darauf folgenden zwei Jahrzehnten wurde die Höhe des Freibetrags wiederholt angehoben, im Jahr 1993 im Rahmen einer umfassenden Neuregelung der Besteuerung der Kapitaleinkünfte (Einführung einer Quellensteuer auf Kapitalerträge) sogar verzehnfacht. Seitdem wurde der Freibetrag jedoch stetig wieder gekürzt und liegt seit 2007 bei 750 € (bzw. 1500 € für Verheiratete).

Tabelle 2: Höhe des Sparerfreibeträge 1975-2008

	Alleinstehende	Verheiratete
1975-1989	300 DM	600 DM
1990-1992	600 DM	1.200 DM
1993-1999	6.000 DM	12.000 DM
2000-2003	3.000 DM bzw. 1.550 €	6.000 DM bzw. 3.100 €
2004-2006	1.370 €	2.740 €
Seit 2007	750 €	1.500 €

Das finanzielle Volumen des Sparerfreibetrags im Subventionsbericht der Bundesregierung wird nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen heute mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells geschätzt. Für die Jahre 2007 und 2008 beträgt das derart geschätzte Volumen gut eine Milliarde Euro (vgl. Abbildung 1), die gemäß der vertikalen Steueranteile zu je 42,5% auf Bund und Länder und zu 15% auf die Gemeinden verteilt werden. Die nachstehende Abbildung 1 illustriert die Entwicklung der Volumenschätzungen des Sparerfreibetrags der vergangenen zehn Jahre und stellt sie den sonstigen fiskalischen Instrumenten der Vermögenspolitik gegenüber. Wie deutlich wird, ist die relative Bedeutung des Sparerfreibetrags in dieser Zeit deutlich gesunken. Aktuell aber behauptet sich der Freibetrag (noch) als das fiskalisch umfangreichste Instrument.



Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Volumen des Sparerfreibetrags im Kontext der Spar- und Vermögenspolitik (1999-2008)

Die Qualität der aktuellen Schätzung für den Sparerfreibetrag kann nicht direkt bewertet werden, da das genutzte Mikrosimulationsmodell bis dato in der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit nicht diskutiert und mit den dort genutzten Modellen „gebenchmarkt“ werden kann. Wie bei so manchen der evaluierten Steuervergünstigungen ist hier die Transparenz und öffentliche Überprüfbarkeit deutlich verbesserbar.

Bei einer indirekten Überprüfung stößt man bei den aktuellen Zahlen auf ein Hindernis: Da der Freibetrag in jüngerer Vergangenheit mehrfach verändert wurde, kann ein normales Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell derzeit die Steuerausfälle für die Jahre ab 2004 nicht korrekt schätzen. Um dies zu illustrieren, wurde mit dem hauseigenen Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell FiFoSiM für das Jahr 2007 das Volumen des Sparerfreibetrags berechnet. Dem Modell liegt die zehnpromtente Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik von 2001 (FAST2001) zugrunde, der aktuelle „State of the Art“ aller anspruchsvollen Mikrosimulationsmodelle. Da der 2001 gültige Freibetrag in Höhe von 1.550 € deutlich war als der für 2007 (750 €) anzuwendende Freibetrag, fehlen Angaben zu Kapitaleinkünften in dem Bereich dazwischen: Im Jahr 2001 nicht steuerpflichtige Kapitaleinkommen wurden nicht angegeben und können so nicht in die fortgeschriebene Simulation für 2007 einfließen. Die Berechnungen mit FiFoSiM gelangen zu einem Volumen von 1,311 Mrd. Euro für 2007 (ohne Werbungskostenpauschale und ohne Solidaritätszuschlag). Die effektiven fiskalischen Kosten des Sparerfreibetrags müssen allerdings höher geschätzt werden, da in den Steuererklärungen und damit in den FAST-Mikrodaten die Kapitaleinkünfte unter der

jeweiligen Freibetragsgrenze nicht erfasst werden. Wegen der beschriebenen aktuellen Datensituation kann man derzeit drei Gruppen von potenziell Steuerpflichtigen unterscheiden (Auf die Erwähnung, dass für gemeinsam veranlagte Ehepaare jeweils die doppelten Freibeträge zu veranschlagen sind, wird der Übersichtlichkeit wegen verzichtet.):

- Die Kapitaleinkünfte von Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkünften von 1.550 € oder mehr sind *komplett* erfasst, d.h. vom ersten Euro an. In der Mikrosimulation wurde für diese Kapitaleinkünfte der neue Freibetrag von 750 € modelliert. Das Volumen dieses Teils der Steuervergünstigung bzw. das Mehraufkommen bei Abschaffung sind die oben beschriebenen 1,311 Mrd. Euro.
- Die Kapitaleinkünfte von Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkünften von 750 € bis 1.550 € sind in der FAST2001-Datengrundlage *nicht* erfasst, da sie 2001 nicht steuerpflichtig waren. Die Fortschreibung der FAST2001-Daten auf 2007 kann diese „Lücke“ nicht füllen. Für die 750 € überschreitenden Einkünfte wird Einkommensteuer entrichtet; im Bereich darunter liegt der Sparerfreibetrag dieser Einkunfts-kategorie, der in der obigen Ziffer *nicht* erfasst ist.
- Die Kapitaleinkünfte von Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkünften von 0 bis 750 € sind *nicht* erfasst, da sie faktisch nicht steuerpflichtig sind (und dies größtenteils nie waren). Die betroffenen Steuerpflichtigen zahlen aufgrund des Sparerfreibetrags keine Einkommensteuer auf ihre Sparerträge.

Von diesen drei unterschiedlichen Gruppen sind lediglich die Kapitaleinkünfte der ersten Gruppe erfasst, deren Ersparnisse über 1.550 Euro liegen. Aus diesem Grund ist die Ziffer von 1.311 Mio. Euro zu niedrig, das Volumen der Einnahmeneinbuße aufgrund des Sparerfreibetrags müsste höher liegen. Dieses Problem könnte nur mit einer ökonomischen Schätzung der „fehlenden“ Kapitaleinkünfte auf Basis sozio-ökonomischer Variablen behoben werden. *Bönke, Neher und Schröder (2007)* setzen hier an. Da sie aber FAST98-Daten nutzen, können ihre Ergebnisse für die Korrektur der obigen Daten nicht herangezogen werden. Die beste, aber recht aufwendige Möglichkeit, dem Problem der fehlenden Angaben in den FAST-Daten entgegenzuwirken, wäre deren Verknüpfung mit den Daten des Sozioökonomischen Panels, sprich die Integration der Angaben zu Kapitaleinkünften aus dem SOEP in das Mikrosimulationsmodell.⁴ Derartige Berechnungen wurden bis dato von Niemandem durchgeführt.

Wenn der bestmögliche Lösungsweg nicht gangbar ist, muss man eine Hilfslösung anstreben. Wie in den Berechnungen für den Subventionsbericht mit diesem Problem umgegangen wurde, ist ganz klar. Soweit uns bekannt, wurden der Einnahmenausfall hilfsweise unter anderem durch Rückgriff auf ältere, der Wissenschaft aus Datenschutzgründen nicht zugängliche Daten mikroanalytisch geschätzt.

Wir gehen einen einfachen, alternativen Schätzweg: Für das Jahr 2006 – seinerzeit betrug der Sparerfreibetrag 1.370 € (Verheiratete 2.740 €) – wurde nach Angaben des

⁴ Es soll nicht verschwiegen werden, dass solche Matching-Verfahren aus Datenschutzgründen nur unter genau kontrollierten Bedingungen durchgeführt werden können.

BMF für die Bund-Länder-Schätzungen angenommen, dass die Untererfassung bei gänzlich befreiten Kapitaleinkünften durch einen 25-Prozent-Aufschlag auf die Schätzung ausgeglichen werden können. Diesen Wert übernehmen wir: Da aufgrund der geschilderten Datenlücken die komplett unter 1.550 € (3.100 €) liegenden Kapitaleinkünfte gesucht werden, folgt die Übernahme des 25%-Schätzers dem Vorsichtsprinzip und ist als entsprechend konservativ zu betrachten. Nimmt man diesen Schätzer zu Hilfe und wendet ihn auf die FiFoSim-Kalkulation an, so kommt man entsprechend zu der Schlussfolgerung, dass der Sparerfreibetrag im Jahr 2007 zu Steuerausfällen von rund 1,64 Mrd. Euro geführt hat.

C.2. Die grundsätzliche Frage: In welchem Ausmaß kann der Sparerfreibetrag noch als Steuervergünstigung angesehen werden?

Steuervergünstigungen sind immer die sprichwörtliche Ausnahme von der Regel. Meistens ist diese Regel einfach und eindeutig zu erkennen. Im vorliegenden Fall ist das jedoch nicht so. Wie schon bei der Förderung der Riester-Rente ist auch für das Verständnis des Sparerfreibetrags von großer Bedeutung, welches Steuersystem als Referenzsystem dient. Diese Frage betrifft den Kern der vorliegenden Betrachtung: *In welchem Ausmaß kann der Sparerfreibetrag noch als Steuervergünstigung angesehen werden?* Die gesetzgeberische Weiterentwicklung der deutschen Einkommensteuer in der vergangenen Dekade lassen es nicht mehr zu, diese Frage einfach und eindeutig zu beantworten.

Denn um Steuervergünstigungen als „Ausnahme von der Regel“ identifizieren zu können, bedarf es einer eindeutigen und verständlichen Regel.⁵ Traditionell gilt die Reinvermögenszugangstheorie (SHS-Einkommen⁶) – bzw. deren pragmatisch abgemildertes Pendant, die Markteinkommenstheorie – als maßgebend für die Einkommensarten, die in einer umfassenden und synthetischen Einkommensteuer erfasst werden sollten. Einkommensbestandteile, die hier gar nicht, nur ermäßigt und/oder nur wesentlich verzögert besteuert werden, können als steuerlich begünstigt angesehen werden. Aus dieser Perspektive ist der Sparerfreibetrag eindeutig als Steuervergünstigung zu verstehen, da eigentlich zu versteuernde Kapitalerträge bis zu einer gewissen Höhe von der Steuer befreit werden.

Auf der anderen Seite erfolgt die Besteuerung der Ersparnis im Bereich der Altersvorsorge (konkret Leibrenten und andere Leistungen, die aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, den landwirtschaftlichen Alterskassen, den berufsständischen Versorgungseinrichtungen und aus Rentenversicherungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG) mittlerweile nicht mehr nach dem klassischen SHS-System sondern

⁵ Vgl. dazu den Evaluationsbericht zur Förderung der Riester-Rente.

⁶ Der umfassende Einkommensbegriff wird nach seinen drei geistigen Vätern Georg von Schanz, Robert M. Haig und Henry C. Simons als SHS-Einkommen bezeichnet.

nachgelagert und somit konsumorientiert. In der nachgelagerten Besteuerung werden die Einkommensanteile, die dieser Art von Altersvorsorge zugeführt werden, nicht zum Zeitpunkt des Vermögenszugangs „vorgelagert“ besteuert, sondern erst, wenn das tatsächliche oder – im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung – unterstellte Vorsorgevermögen über eine Leibrente aufgelöst wird.

Das Konsumsteuersystem als Referenzszenario heranzuziehen, erscheint im vorliegenden Fall nicht sehr nahe liegend, da dieses System bislang lediglich in der Besteuerung der Altersrenten Anwendung findet.⁷ Dennoch gibt das in doppelter Hinsicht schedulare Steuersystem (vor-/nachgelagerte Besteuerung sowie Teilung im Steuertarif über die Einführung der Abgeltungsteuer) auch hinsichtlich der Bewertung des Sparerfreibetrags Anlass, sich die unterschiedlichen bestehenden Benchmarks für verschiedene Einkünfte vor Augen zu führen (s. Tabelle 3). Wir kennzeichnen hier den Bereich des Sparer-Pauschbetrag s seiner Wirkung nach. Normativ kann der Pauschbetrag, wie gesagt, aber ebenso gut als Steuervergünstigung im SHS-System gelten.

**Tabelle 3: Steuersystematische Benchmarks verschiedener Einkünfte ab 2009
(einfache Darstellung)**

Einkünfte aus...	davon aus...	Steuerregime		
		Reguläre Einkommensteuer (SHS-Einkommen)	Abgeltungsteuer (ab 2009)	Nachgelagerte Einkommensteuer (Konsumsteuer)
1. Land- und Forstwirtschaft		X		
2. Gewerbebetrieb		X		
3. Selbständiger Arbeit		X		
4. Nichtselbständiger Arbeit		X		
5. Kapitalvermögen	Bis 801 €, Sparer-Pauschbetrag			Zinsbereinigt KonsumSt.
	Ab 801 €, generell		X	
6. Vermietung und Verpachtung		X		
7. Sonstigen Einkünften	Altersbezügen, gesetzl. Renten*			X
	Riester- und Rürup-Renten			X
	Privaten Veräußerungsgewinnen		X	
	Sonstigen "Sonstigen Einkünften"	X		

* Graduelle Einführung der nachgelagerten Besteuerung bis 2040.

Dass der Sparerfreibetrag wie ein Element der Konsumsteuer *wirkt*, obwohl die Besteuerung der Ersparnis nicht zum Zeitpunkt des Konsums, also nachgelagert, erfolgt, kann anhand eines einfachen Beispiels dargestellt werden. Die Konsumsteuer lässt sich nach *Rose* (1997) mittels zweier einfacher Verfahren umsetzen: Die *sparbereinigte*

⁷ Ein Kronzeuge für diese Perspektive ist das IfW in Kiel. Das Institut für Weltwirtschaft ist bekannt dafür, nahezu alle öffentlichen Transfers in seinen Subventionsbegriff zu integrieren, selbst innerstaatliche Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs. Den Sparerfreibetrag jedoch bewertet das IfW vor dem Referenzsystem einer konsumorientierten Besteuerung und erkennt ihn *nicht* als Steuervergünstigung an, da er die relativen Preise nicht verzerrt, sondern vielmehr die bestehende Verzerrung zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum aufhebt.

Einkommensteuer lässt Einkommen, welches zu Sparzwecken genutzt wird, bis zum Zeitpunkt der Auflösung der Ersparnis (t_1) gänzlich unbesteuert. Zum Zeitpunkt des Konsums (t_1) wird dann die gesamte Ersparnis inklusive der Zinserträge mit dem persönlichen Einkommensteuersatz belastet (Beispiel: Riester-Rente). Ein zweites Verfahren stellt die *zinsbereinigte Einkommensteuer* dar, nach der das zu Sparzwecken verwendete Einkommen zum Zeitpunkt der Anlage (t_0) mit dem persönlichen Einkommensteuersatz belastet wird. Die Zinsen, die bis zum Zeitpunkt der Auflösung der Ersparnis erwirtschaftet werden, bleiben unbesteuert (Beispiel: Kapitalerträge unterhalb des Sparerfreibetrags).

Damit wird Einkommen im Rahmen der spar- und zinsbereinigten Einkommensteuer jeweils genau einmal belastet, beide Verfahren führen zu identischen Steuerzahlungen (unter der Annahme, dass sich der persönliche Grenzsteuersatz zu den verschiedenen Zeitpunkten $t=0$ und $t=1$ nicht unterscheidet). Auch aus fiskalischer Sicht sind die Barwerte beider Steueraufkommen äquivalent, wenn die durchschnittlichen Kapitalerträge ungefähr dem Durchschnittszins der Staatsschuld entsprechen.

Die traditionelle SHS-Einkommensbesteuerung belastet die Ersparnis hingegen zum Zeitpunkt der Aufnahme (t_0) mit dem persönlichen Einkommensteuersatz, es wird aus versteuertem Einkommen gespart. Zusätzlich werden die hieraus erwirtschafteten Zinserträge ein „zweites Mal“ besteuert (ab 2009 im Rahmen der Abgeltungsteuer).

Im Zahlenbeispiel wird der ab 2009 geltende Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro pro Person und Jahr angenommen (entspricht der Summe aus Sparerfreibetrag von 750 Euro plus Werbungskostenpauschale in Höhe von 51 Euro). Für den Fall, dass die Zinserträge der Ersparnis nicht höher als 801 Euro sind, bleiben sie gänzlich unbesteuert. Die Besteuerung erfolgt dann äquivalent zur zinsbereinigten Einkommensteuer und der verfügbare Konsum in Periode t_1 entspricht dem der Konsumbesteuerung (siehe Tabelle 4). Übersteigen die Zinserträge jedoch den Sparer-Pauschbetrag, so wird der darüber hinausgehende Anteil mit der Abgeltungsteuer belastet. Der verfügbare Konsum in Periode t_1 ist dementsprechend geringer als im Falle der Konsumbesteuerung, jedoch höher als im Falle der Einkommensbesteuerung ohne Freibetrag.

Tabelle 4: Wirkung der Konsumsteuer im Vergleich zur Einkommensteuer mit und ohne Sparerfreibetrag

	Erste Periode ($t = 0$)			Zweite Periode ($t = 1$)				Differenz zu IST (1)	
	Einkommen für Sparzwecke	Persönliche Einkommensteuer 40%	Ersparnis	Zinsen 5%	Sparkapital	Persönliche Einkommensteuer 40%	Abgeltungssteuer 25%		Für Konsum verfügbar
1. Einkommensteuer mit Sparerpauschbetrag bis 801 €	10.000	4.000	6.000	300	6.300	0	0	6.300	0
	50.000	20.000	30.000	1.500	31.500	0	175	31.325	0
2. Einkommensteuer ohne Sparerfreibetrag	10.000	4.000	6.000	300	6.300	0	75	6.225	-75
	50.000	20.000	30.000	1.500	31.500	0	375	31.125	-200
3. Sparbereinigte Einkommensteuer	10.000	0	10.000	500	10.500	4.200	0	6.300	0
	50.000	0	50.000	2.500	52.500	21.000	0	31.500	175
4. Zinsbereinigte Einkommensteuer	10.000	4.000	6.000	300	6.300	0	0	6.300	0
	50.000	20.000	30.000	1.500	31.500	0	0	31.500	175

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an Gress et al. (1998).

Mit Blick auf einen sehr langen Zeithorizont soll nun das System der traditionellen Einkommensbesteuerung, je einmal mit und ohne Sparerfreibetrag, dem reinen Konsumsteuersystem – in Form der nachgelagerten Besteuerung (sparbereinigte Einkommensteuer) – gegenübergestellt werden.⁸ Bei einem gleich bleibenden jährlichen Sparbetrag wird gezeigt, wie sich das Vermögen zweier Steuerzahler (je einer aus einer niedrigen Einkommensklasse mit einem Grenzsteuersatz von 25% und einer mit höherem Einkommen und persönlichem Grenzsteuersatz von 40%) in 30 Jahren entwickelt. Für das herkömmliche Sparen berücksichtigen wir bereits die ab 2009 geltende Abgeltungssteuer – in einem Falle unter Berücksichtigung des Sparerfreibetrags (bzw. Sparer-Pauschbetrag s) im andern Fall ab dem ersten Euro. Weiterhin gehen wir von über die gesamte Laufzeit gleich bleibenden Grenzsteuersätzen der Beispielpersonen aus und nehmen eine jährliche Verzinsung von nominal 5% an (Tabelle 5).

Tabelle 5: Vergleich von nach- und vorgelagerter Besteuerung mit/ohne Berücksichtigung des Sparerfreibetrags

Periode		Vorgelagerte Besteuerung ohne Sparerpauschbetrag (Abgeltungssteuer 25%)		Vorgelagerte Besteuerung mit Sparerpauschbetrag (Abgeltungssteuer 25%)		Nachgelagerte Besteuerung	
		Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=40%)	Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=40%)	Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz EST t=40%)
1	Bereits angespartes Kapital	0	0	0	0	0	0
	Kapitalertrag	0	0	0	0	0	0
	Kapitalertragsteuern	0	0	0	0	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	1.500	1.200	1.500	1.200	2.000	2.000
2	Ersparnis nach Steuern	1.500	1.200	1.500	1.200	2.000	2.000
	Bereits angespartes Kapital	1.575	1.260	1.575	1.260	2.100	2.100
	Kapitalertrag	75	60	75	60	100	100
	Kapitalertragsteuern	19	15	0	0	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
10	Jährlicher Sparbetrag (netto)	1.500	1.200	1.500	1.200	2.000	2.000
	Ersparnis nach Steuern	3.056	2.445	3.075	2.460	4.100	4.100

	Bereits angespartes Kapital	16.498	13.199	17.367	13.893	23.156	23.156
	Kapitalertrag	786	629	827	662	1.103	1.103
30	Kapitalertragsteuern	196	157	6	0	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	1.500	1.200	1.500	1.200	2.000	2.000
	Ersparnis nach Steuern	17.802	14.241	18.860	15.093	25.156	25.156

30	Bereits angespartes Kapital	80.153	64.122	88.068	71.578	130.878	130.878
	Kapitalertrag	3.817	3.053	4.194	3.408	6.232	6.232
	Kapitalertragsteuern	954	763	848	652	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	1.500	1.200	1.500	1.200	2.000	2.000
Nachgelagerte Besteuerung	Ersparnis nach Steuern	80.699	64.559	88.720	72.126	132.878	132.878
		0	0	0	0	33.219	53.151
Endwert		80.699	64.559	88.720	72.126	99.658	79.727
Differenz zur IST-Besteuerung		-8.021	-7.567	0	0	10.938	7.601

Quelle: Eigene Berechnungen

Mit dem Beispiel in Tabelle 5 wird dargelegt, dass die nachgelagerte Besteuerung gerade in der langen Frist – wenn der Zinseszins-Vorteil voll zum Tragen kommt – signifikant vorteilhaft gegenüber der traditionellen, vorgelagerten Besteuerung ist.

⁸ Vgl. Jung/Thöne (2008), Tab. 4.

Insbesondere wird aber auch deutlich, wie stark der Sparerfrei- bzw. –pauschbetrag schon in Richtung einer Konsumbesteuerung *wirkt*. In einer derart langen Frist, in der die Ersparnis der betrachteten Haushalte trotz Freibetrag irgendwann Abgeltungsteuer generiert, wird die Konsum-Spar-Verzerrung, welche die traditionelle SHS-Einkommensbesteuerung bewirkt, durch den Freibetrag im breiten Spektrum der dargestellten Beispiele immerhin zwischen 40 und 50% gemildert.

D. Theoretische und empirische Grundlagen zum Sparverhalten

Jede Politik, die mit finanziellen Anreizen das Sparverhalten der privaten Haushalte beeinflussen soll, kann nur evaluiert werden, wenn man eine Vorstellung hat, welche Faktoren das Sparen fundamental steuern. M.a.W. es muss klar sein, ob und wie die Haushalte auf preisliche Anreize reagieren. Dies ist eine in vielen Bereichen staatlicher Interventionspolitik etablierte und auch gut belegte Ausgangshypothese. Ausgerechnet das Sparverhalten der Menschen ist allerdings sehr viel schwieriger zu erklären; tatsächlich plagt sich die normative und empirische Ökonomik schon seit vielen Jahrzehnten mit dieser Frage. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Forschung allmählich damit abgefunden, dass es wohl nicht „die eine“ Erklärung gibt, sondern dass sehr unterschiedliche Faktoren eine wichtige Rolle spielen können.⁹

Grundsätzlich werden zur Beschreibung des Sparverhaltens von Ökonomen und Psychologen verschiedene Ansätze genutzt. Die wohl bekannteste ökonomische Theorie ist die Lebenszyklushypothese (*Life-Cycle-Hypothesis* – LCH) von Nobelpreisträger Franco Modigliani (*Modigliani/Brumberg*, 1954), die in ähnlicher Form (permanente Einkommenshypothese) auch von Milton *Friedman* (1957) vertreten wurde. Grundannahme der Lebenszyklushypothese ist das rationale vorausschauende Handeln des Menschen. Sparen wird als Möglichkeit des Haushalts verstanden, sein gesamtes Lebenseinkommen so auf die einzelnen Jahre zu verteilen, dass ein Optimum erreicht wird, in dem aus gegenwärtiger Sicht der erwartete Grenznutzen des Konsums in jeder Periode der verbleibenden Lebenszeit übereinstimmt.

Im Grundmodell von *Modigliani/Brumberg* bleiben die Präferenzen der Konsumenten im Lebensverlauf unverändert. Außerdem ist die Höhe des Arbeitseinkommens exogen und es gibt keine Restriktionen hinsichtlich der Kreditaufnahme. Es wird angenommen, dass Individuen in allen Etappen ihres Lebens ihr Konsumniveau konstant halten wollen – das bedeutet, dass in Perioden, in denen wenig verdient wird, entspart wird (Kreditaufnahme oder Auflösen der Ersparnis), dafür in Verdienstperio-

⁹ „It is unlikely that a single explanation will suffice for all members of a population at any given time or even for the same person over a long stretch of time.“ *Browning/Lusardi* (1996, S. 1797).

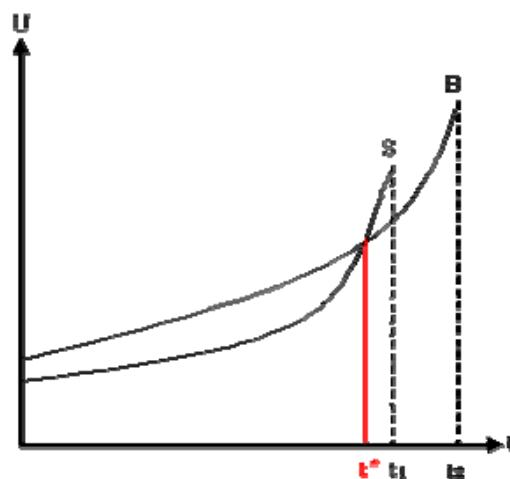
Ein wichtiger behavioristischer Ansatz geht auf *Shefrin* und *Thaler* (1988, 1992) zurück und stellt explizit eine Erweiterung der LCH dar, die BLCH: *Behavioral Life Cycle Hypothesis*. Dem klassischen Lebenszyklusmodell wurden drei psychologische Komponenten hinzugefügt, die im Folgenden in Anlehnung an *Wärneryd* (1999) in knapper Form charakterisiert werden.

- a) „Self-control“: Durch ein duales Präferenzsystem des Entscheiders entsteht ein innerlicher Konflikt. Der „doer“ tritt gegen den „planner“ an (*Thaler* und *Shefrin* (1981): Kurzzeitige Präferenzen konfliktieren mit Langzeitstrategien.
- b) „Mental accounting“ – Das Bilden mentaler Konten für verschiedene Einkommensarten. Ein einmaliger Bonus des Arbeitgebers wird anders „verbucht“ als eine Gehaltserhöhung. Letztere würde dem Konto laufendes verfügbares Einkommen gutgeschrieben und die Wahrscheinlichkeit, dass das zusätzliche Einkommen für Konsum- und nicht für Sparzwecke ausgegeben wird, ist höher als im Falle einer Einmalzahlung.
- c) Unter „framing“ versteht man das Phänomen, dass der Einzelne sich stark durch die Darstellungsform eines Entscheidungsproblems beeinflussen lässt. In Abhängigkeit der Darstellung bildet der Entscheider ein Referenzszenario, welches seine Wahl in Richtung des Referenzpunktes verzerrt. Insbesondere in komplexen Situationen ziehen Menschen zur Entscheidungshilfe Heuristiken heran, die ihnen als Daumenregeln dienen (*Schunk* und *Winter* 2004). Eine einfache Heuristik würde z.B. bei der Wahl zwischen verschiedenen Sparplänen die Standardversion wählen, insofern sie angeboten wird.

Mit Blick auf diese (für den neoklassischen Ökonomen irrationalen) Verhaltensweisen kann man bezüglich sparpolitischer Maßnahmen beispielsweise ableiten, dass Sparvarianten, die durch externe Restriktionen die Selbstkontrolle erleichtern, für den Haushalt durchaus attraktiv erscheinen können. Diese Ansicht widerspricht jedoch der klassischen ökonomischen Auffassung, dass eine externe Reduzierung der Freiheits- und Entscheidungsgrade der Marktteilnehmer immer zu Nutzeneinbußen führt. Aus behavioristischer Sicht gibt es jedoch Hinweise, die zeigen, dass eine größtmögliche Entscheidungsfreiheit nicht grundsätzlich als positiv zu bewerten ist. So stiftet eine zu große Auswahl an Sparprodukten oft mehr Verwirrung als Nutzen. Die Informationshürden und die Schwierigkeit, die Vorteile der einen gegenüber der anderen Sparvariante zu erkennen, überfordern viele. So zeigen *Sethi-Iyengar et al.* (2004) z.B. das Arbeitnehmer, bei der Konfrontation mit einer großen Menge von Sparmöglichkeiten weniger an Altersvorsorgeplänen teilnehmen als bei geringerer Auswahl.

Experimente bezüglich der intertemporalen Konsumententscheidung verdienen auch mit Blick auf die Bewertung des Zinssatzes seitens der Individuen Beachtung. *Thaler* (1992) fasst einige beobachtbare Irregularitäten zusammen. Von besonderem Interesse ist die Zinssatzbetrachtung ist, da die klassische Ökonomie hier im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen sehr präzise und überprüfbare Vorhersagen über das Verhalten der Marktteilnehmer macht. Hiernach sollten zukünftige Geldzu- oder -abflüsse von rationalen Marktteilnehmern mit der marginalen Zinsrate nach Steuern diskontiert werden.

Zu beobachten ist in der Realität jedoch ein inkonsistentes Verhalten der Marktteilnehmer. Die Zeitinkonsistenz wird hier als eine Anormalität beschrieben, die insbesondere für die Frage nach der Sparförderung von Interesse ist: Angenommen ein Individuum kann sich einen von zwei Preisen aussuchen. Einen kleinen Preis S , den er zu einem Zeitpunkt t_1 (z.B. in 4 Wochen) bekommt oder einen größeren Preis B zum späteren Zeitpunkt t_2 (z.B. in 8 Wochen). Solange beide Zeitpunkte noch in relativ weiter Ferne sind, bevorzugt das Individuum den größeren Preis B (s. Abbildung 3). Je näher jedoch der Zeitpunkt t_1 rückt, umso mehr steigt der Wert von S bis er irgendwann den Nutzen von B übersteigt. Das Überschneiden der beiden Kurven im Zeitpunkt t^* zeigt, dass das Verhalten im Zeitablauf inkonsistent ist. Das Problem der Zeitinkonsistenz geht mit dem Thema der fehlenden Selbstkontrollmechanismen einher und wirft die Frage nach der Konsumentensouveränität auf: Wer ist dieser „souveräne Konsument“? Ist er der langfristig orientierte „planner“ oder der kurzfristig und eigennützig handelnde „doer“? Deutet ein geringes Sparvolumen tatsächlich auf fehlende Selbstdisziplin hin oder entspricht es doch genau den Präferenzen der Bürger?¹⁰



Quelle: Ainslie (1975), zitiert nach Thaler (1992)

Abbildung 3: Dynamische Inkonsistenz

¹⁰ Nicht haltbar scheint bezüglich dieser Diskussion insbesondere die Annahme der Homogenität der Marktteilnehmer. O'Donoghue und Rabin (1999) geben diese Annahme auf und vertreten die Ansicht, dass ein Teil der Marktteilnehmer (die „sophisticates“) ihre Schwächen hinsichtlich der fehlenden Selbstkontrolle kennt und antizipiert, während ein anderer Teil, die „naives“ fälschlicherweise an die eigene Disziplin hinsichtlich zukünftigen Verhaltens glauben. Das Antizipieren des Verlusts der Selbstkontrolle kann bei den „sophisticates“ das Verhalten so stark beeinflussen, dass der Effekt des Kontrollverlusts ins Gegenteil gekehrt wird. Die „sophisticates“ schaffen sich also eigenständig Mechanismen, um den Kontrollverlust zu vermeiden.

Weltweit, und insbesondere in der US-amerikanischen Literatur, gibt es mittlerweile eine Fülle von empirischen Studien zu den Determinanten des Sparverhaltens. Diese Studien können an dieser Stelle nicht in extenso wiedergegeben werden, stattdessen werden wir einige zentrale Schwerpunkte und Ergebnisse tabellarisch darstellen.

In der 1980er Jahren galt das Hauptaugenmerk der Zinselastizität des Sparens. Dieser Parameter ist zentral für Politikmaßnahmen, die Sparförderung über eine Verbesserung der nachsteuerlichen Rendite umsetzen sollen. Auch der Sparerfreibetrag fällt in diese Kategorie. *Gylfason* (1993) liefert eine Metastudie, in der die Ergebnisse empirischer Studien zur Zinselastizität der Ersparnis zusammengefasst werden. Etwa die Hälfte der Studien gelangt zu dem Ergebnis, dass zwischen Zinsen und Ersparnisbildung *keine* Korrelation besteht. Die übrigen Studien zeigen einen mal mehr, mal weniger starken positiven Einfluss der Zinsen auf die Ersparnis (Tabelle 6).

Tabelle 6: Ergebnisse empirischer Studien zur Zinselastizität der Ersparnis

Study	$\delta s/\delta r$	Country	Period
Wright (1967, 1969)	0.5	U.S.A.	1897-1959
Taylor (1971)	2.0	U.S.A.	1953-69
Heien (1972)	4.4	U.S.A.	1948-65
Juster & Wachtel (1972)	0.7	U.S.A.	1954-72
Blinder (1975)	0.0	U.S.A.	1949-72
Boskin (1978)	0.7	U.S.A.	1929-69
Fry (1978)	0.2	7 LDCs	1962-72
Howrey & Hymans (1978)	0.0	U.S.A.	1951-74
Blinder (1981)	0.0	U.S.A.	1953-77
Gylfason (1981)	0.7	U.S.A.	1952-78
Mankiw (1981)	0.0	U.S.A.	1948-80
Summers (1981)	4.5	Calibrated	
Carlino (1982)	0.0	U.S.A.	1957-78
Evans (1983)	1.0	Calibrated	
Friend & Hasbrouck (1983)	0.0	U.S.A.	1932-80
Giovannini (1983)	0.0	7 LDCs	1964-80
Blinder & Deaton (1985)	0.0	U.S.A.	1954-84
Mankiw <i>et al.</i> (1985)	0.5	U.S.A.	1950-81
Montgomery (1986)	0.0	U.S.A.	1953-82
Baum (1988)	0.0	U.S.A.	1952-82
Campbell & Mankiw (1989)	0.0	U.S.A.	1953-85
Campbell & Mankiw (1991)	0.0	5 MDCs	1957-88
Barro (1992)	0.6	10 MDCs	1957-90

Note: $\delta s/\delta r$ denotes the effect on the saving rate s (i.e., aggregate saving as a proportion of gross national product) of an increase in the interest rate r by one percentage point. The values of $\delta s/\delta r$ shown above were computed from estimates of elasticities by assuming $s=0.1$ and $r=0.04$ when representative values of s and r were not presented or could not be deduced from the study in question.

Quelle: *Gylfason* (1993).

Für Deutschland kommt eine Studie von *Lang* (1998) zu dem Schluss, dass eine Änderung des marginalen Steuersatzes und damit der Grenzbelastung steuerpflichtiger Kapitalerträge keinen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Ersparnisbildung privater Haushalte hat. Demnach sieht er die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, mit

steuerlichen Instrumenten Geldanlageentscheidungen und insbesondere die Vermögensbildung zu beeinflussen, als sehr begrenzt an.

Zusammenfassend sei noch einmal das Unfertige der modernen Sparforschung betont. *Kotlikoff* formulierte den Wissensstand der Sparforschung bereits 1989 sehr treffend: „A great deal is known at a theoretical level about saving determinants taken one at a time. Much less is known about the interactions of these determinants, and too little is known at an empirical level about the causes of savings. As is often the case in economics, theory seems to have advanced well beyond the empirical research.“ Bis heute scheint sich daran nicht viel geändert zu haben, *Börsch-Supan* and *Lusardi* (2003) beenden ihre länderübergreifende Studie zum Sparverhalten mit den Sätzen: „One of the lessons of this project is that research on saving behavior is still severely hampered by the lack of suitable data. [...] Without proper longitudinal data on savings and wealth, it appears impossible to establish causal linkages, and we will keep making pension, tax and other public policy decisions without understanding the most basic behavioral effects of such policies.“

E. Bewertung der Fördermaßnahme

Zur Bewertung der Fördermaßnahmen muss zunächst geprüft werden, ob sich der staatliche Eingriff überhaupt rechtfertigen lässt oder ob in einen gut funktionierenden Markt eingegriffen wird. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lassen sich staatliche Eingriffe rechtfertigen, wenn Koordination und Allokation des Marktmechanismus unvollkommen sind und so zu unerwünschten gesellschaftlichen Auswirkungen führen (Marktversagen). Daran anschließend werden wir kurz auf die politischen Zielsetzungen der Maßnahme eingehen, die in den folgenden Kapiteln als Teil der Bewertungsbasis im Rahmen der instrumentellen Subventionskontrolle und der Wirkungsanalyse dienen. Neben der Frage nach der Zielerreichung werden im Abschnitt E.2 (Instrumentelle Subventionskontrolle) die distributiven Eigenschaften des Instruments kurz beleuchtet.

In der Wirkungsanalyse werden empirische Informationen zum Sparverhalten und der Ersparnisbildung in Deutschland zusammengetragen. So wird zunächst anhand der Daten aus dem Sozioökonomischen Panel gezeigt, in welcher Höhe die befragten Haushalte in den letzten Jahren Kapitaleinkünfte generiert haben. Auch werden die Sparquoten in den letzten Jahren dargestellt. Nach einer Betrachtung der Bedeutung von Sparmotiven für die Ersparnisbildung, gehen wir erneut auf distributive Wirkungen des Sparerfreibetrags ein, indem bei der Darstellung der Kapitalerträge nach Einkommensklassen differenziert wird.

E.1. Gründe für staatliches Eingreifen

E.1.1. Ökonomische Rechtfertigung für den Eingriff?

Der Argumentation zur Bewertung der Arbeitnehmersparzulage folgend (*Bergs/Schaefer/Thöne* 2008) kann der Sparerfreibetrag am ehesten vor dem Hintergrund von *Musgraves* Theorie der meritorischen Güter gerechtfertigt werden. Meritorische Güter sind Güter, von denen angenommen wird, dass sie aufgrund von Fehleinschätzungen der Marktteilnehmer zu wenig nachgefragt werden, die staatliche Förderung, die die Nachfrage stärkt, also zu positiven Wohlfahrtseffekten führt. Externe Effekte, unvollständige Information, ein Gegenwarts-Bias, der die Zeitpräferenz fehlerhaftet, und irrationale Entscheidungen gelten als typische Ursachen der zu geringen Nachfrage.

Die Ersparnis steht immer wieder in der Diskussion des meritorischen Guts. Bereits *Pigou* (1926) stellte ein nicht ausreichendes Sparvolumen der Haushalte fest, *Ramsey* (1928) und *Harrod* (1948) waren ähnlicher Ansicht. In jüngerer Vergangenheit haben *Thaler* und *Bernartzi* (2004) die These vertreten, dass insbesondere die wenig sparenden Haushalte die Lage fehl einschätzen und (staatliche) Entscheidungshilfen bei der Sparentscheidung begrüßen würden. Auch *Laibson, Repetto and Tobacman* (1988) sowie *Akerlof* (2002) rechtfertigen so staatliche Maßnahmen, die privates Sparen fördern oder gar forcieren. Aus ökonomischer Sicht sind staatliche Eingriffe zur Förderung der privaten Ersparnis also im Allgemeinen zu rechtfertigen.

E.1.2. Ziele des Sparerfreibetrags

Die Förderung der Spartätigkeit ist das offizielle Ziel der Gewährung eines Sparerfreibetrages bei Einkünften aus Kapitalvermögen (vgl. 21. Subventionsbericht der Bundesregierung). Diesem Oberziel können – ebenfalls laut Subventionsbericht – drei Unterziele zugeordnet werden:

- Berücksichtigung der Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart Kapitalvermögen
- Eigenverantwortliche Absicherung für Notlagen und
- Vorsorge für das Alter.

Als Nebenziel kann hier auch noch die administrative Steuervereinfachung genannt werden, insbesondere ab 2009, wenn auch die Werbekostenpauschale in den Freibetrag integriert wird. Gleichwohl kann der Sparerfreibetrag nicht primär als Vereinfachungszwecknorm gesehen werden, sein lenkungssteuerlicher Charakter als Sozialzwecknorm überwiegt.

Diese Ziele werden nebst weiteren Bewertungskriterien in den folgenden Abschnitten im Rahmen der instrumentellen Subventionskontrolle und der Wirkungsanalyse wieder aufgegriffen.

E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle

E.2.1. Eignung des Sparerfreibetrags zur Zielerreichung

Als Instrument zur Herstellung eines *Inflationsausgleichs* ist der Sparerfreibetrag nicht sehr gut geeignet. Er wirkt zwar in diese Richtung, aber nicht sehr zielgenau. Sparer mit kleinen Kapitalerträgen werden weit über den Inflationsverlust hinaus kompensiert werden, Sparer mit sehr großen Kapitalerträgen erhalten aber begrenzt einen Ausgleich. Um für alle Sparer einen angemessenen, nicht überschießenden Inflationsausgleich zu erreichen, wäre eine Indexierung das geeignete Instrument. Dieser Punkt würde allerdings mit dem in der Einkommensteuer sonst anzuwendenden Nominalprinzip konfliktieren. Mit der Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009 verliert der Inflationsausgleich ohnehin ihre Bedeutung. Der proportionale Bereich des Steuersatzes auf Kapitaleinkünfte ist inflationsfest, eine steigende Inflation führt nicht zu überproportionalem Wachstum der Steuerpflicht (wie bei regulär versteuertem Einkommen). Unabhängig davon, wie man also das Ziel des Inflationsausgleichs für nur eine bestimmte Einkunftsart bewertet, ab 2009 bedarf es bei den Kapitalerträgen *hierfür* keines Freibetrags mehr.

Die *eigenverantwortliche Absicherung für das Alter* hat durch die Rentenreformen der letzten Jahre mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Dabei gibt es eine Reihe staatlich geförderter privater und betrieblicher Altersvorsorge, die speziell im Hinblick auf die Versorgung im Rentenalter ausgelegt ist. Es ist davon auszugehen, dass diese Vorsorgeformen für einen Großteil der Sparer vorteilhafter sind als die herkömmliche Geldanlage.¹¹ Auch ist der Sparerfreibetrag aus Sicht des Fördergebers weniger zielgenau als die speziell auf Alters-Leibrenten zugeschnittenen Steuervergünstigungen. Dennoch kann es Sparer geben, für die die geringe Flexibilität der geförderten Systeme (z.B. im Hinblick auf die Auszahlungsmodalitäten) zu Nutzeneinbußen führt und die es daher vorziehen, auf herkömmlichem Wege für das Alter vorzusorgen. Insbesondere für Kleinsparer oder für die zusätzliche Altersvorsorge hat der Sparerfreibetrag eine entlastende Wirkung.

Für die Förderung der Ersparnis zur *Absicherung gegen unvorhergesehene Notlagen* ist der Sparerfreibetrag als ungeschränkt geeignetes Instrument anzusehen. Selbst ohne die Sicherheit, dass der Sparerfreibetrag über die erhöhte Nachsteuerrendite die Sparanstrengungen *forciert*, trägt die Förderung in jedem Fall dazu bei, dass Kapitalvermögen schneller gebildet wird und somit die Absicherung gegen Notlagen besser gewährleistet ist.

Auch als Instrument zur *Steuervereinfachung* ist der Sparerfreibetrag sehr gut geeignet, da er insbesondere jene Kapitalerträge von der Steuer freistellt, bei denen der administrative Aufwand der Steuererhebung für Banken und Finanzbehörden proportional am größten wäre (vgl. auch Abbildung 5 unten).

¹¹ Vgl. dazu den Evaluationsbericht zur Förderung der Riester-Rente.

E.2.2. Sparerfreibetrag aus distributiver Sicht

Die staatliche Sparförderung über den Freibetrag war bislang (bis einschließlich 2008) strikt positiv mit dem Grenzsteuersatz korreliert. Der Sachverständigenrat sieht den Sparerfreibetrag daher nicht als verteilungspolitisch motivierte Sparförderung an, da z.B. Bezieher steuerpflichtiger Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags gar nicht gefördert werden (SVR 2003/2004). Durch die Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009 wird diese strikt positive Korrelation der Förderung allerdings gemildert, da der Grenzsteuersatz für Kapitaleinkommen nun bei maximal 25% (vorher 42%/45%) liegt und nicht mehr mit zunehmendem Einkommen steigt. Im Tarifbereich unterhalb der Abgeltungsteuer steigt die Förderquote jedoch nach wie vor mit steigendem Grenzsteuersatz. Dabei sollte allerdings im Auge behalten werden, dass die ab 2009 zu konstatierende, *mildere Regressivität* des Sparer-Pauschbetrags lediglich daraus folgt, dass eine *klar progressive Steuer* durch eine weitgehend proportionale, nur *leicht progressive Steuer* ersetzt worden ist.

Dem Sparerfreibetrag anzurechnen ist, dass abgesehen von Beziehern steuerpflichtigen Einkommens unterhalb des Grundfreibetrags (diese Personen kommen generell nie in den Genuss von konventionellen Steuervergünstigungen), alle Sparer von der Förderung profitieren. Während die im Rahmen der Unternehmensteuerreform bevorstehende Abgeltungsteuer eine starke Erleichterung für Kapitalanleger höherer Einkommensklassen darstellt, berücksichtigt der Sparerfreibetrag auch die Niedrigverdiener und kann somit entscheidend zum Gerechtigkeitsempfinden des Steuersystems beitragen. Dies wird deutlich im Gedankenexperiment einer vorstellbaren Abschaffung des Sparerfreibetrags mit einer aufkommensneutralen Absenkung des Abgeltungsteuersatzes: Hier würden insbesondere die Kleinsparer benachteiligt, die tendenziell niedrigeren Einkommensklassen zuzuordnen sind.

E.3. Wirkungsanalyse

Wie oben schon angesprochen, geht es in einer Evaluierung des Sparerfreibetrags naturgemäß vor allem um die Frage, ob die Höhe des Sparerfreibetrags die Ersparnisbildung der Marktteilnehmer tatsächlich beeinflusst. Die noch immer herrschende große Ungewissheit bezüglich des Sparverhaltens privater Haushalte lässt eine eindeutige Antwort auf diese Frage nicht zu. Sparen Menschen nach dem Standardmodell der Ökonomen, dem Lebenszyklusmodell? Welche Rolle spielen psychologische Einflussfaktoren, wie die bereits erwähnte eingeschränkte Selbstkontrolle? Sowohl die klassische Lebenszyklushypothese als auch die behavioristischen Theorien sind bezüglich ausgewählter Aspekte des Sparverhaltens plausibel, bislang gibt es jedoch kein gänzlich befriedigendes Modell zur Erklärung des Sparverhaltens.

Vor diesem Hintergrund muss eine Wirkungsanalyse des Sparerfreibetrags recht elementare empirische Betrachtungen anstellen. Dies erfolgt im Rahmen eines *natürlichen Experiments*, in dem gefragt wird, ob die vergangenen Änderungen des Sparerfreibetrags zu erkennbaren Änderungen des Sparverhaltens geführt haben.

des verfügbaren Einkommens für C2 aufzuwenden, wird relativ teurer (Substitutionseffekt), die neue Budgetgerade ist nach innen gedreht. Da dem Haushalt auch insgesamt weniger Lebenseinkommen zur Verfügung steht, tritt außerdem ein negativer Einkommenseffekt auf.

- Für die Haushalte der Gruppe III hat eine Kürzung des Sparerfreibetrags keinerlei Folgen. Weder vorher noch nachher übersteigen ihre Kapitaleinkünfte die zulässige Grenze des Sparerfreibetrags.

Im nachfolgenden Abschnitt werden wir anhand von Mikrodaten aus den SOEP bzw. SAVE-Befragungen untersuchen, in welchem Verhältnis die Gruppen I, II und III in Deutschland zueinander stehen.

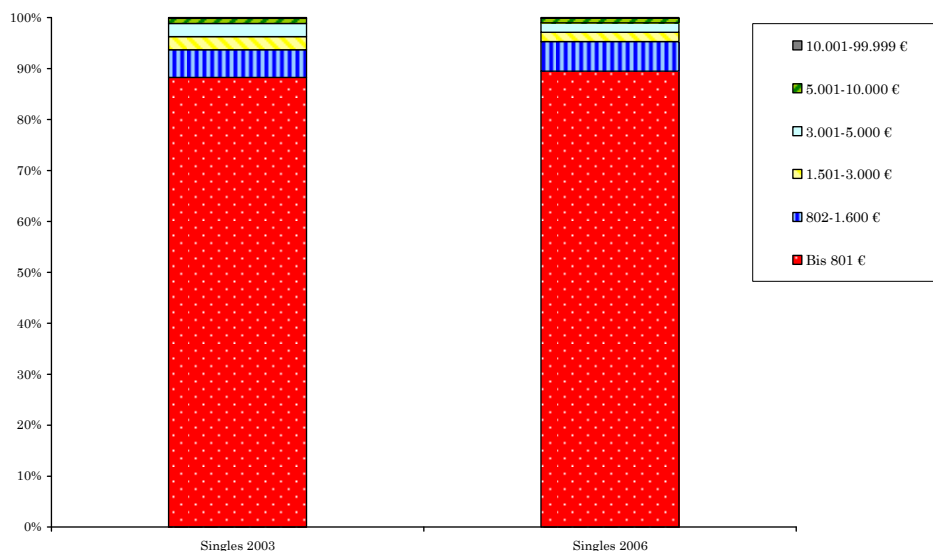
E.3.1. Betrachtung der Kapitaleinkünfte deutscher Haushalte

Um mögliche Wirkungen der vergangenen Kürzungen des Sparerfreibetrags auf die Sparquoten einschätzen zu können, muss zunächst gefragt werden, in welcher Höhe welche Haushalte in Deutschland überhaupt Kapitaleinkünfte zu verzeichnen haben. Daraus können Rückschlüsse gezogen werden, für welchen Anteil der Bevölkerung die Kürzungen überhaupt relevant waren.

In Abbildung 5 werden anhand der SOEP Daten¹² die Kapitaleinnahmen von Single-Haushalten dargestellt. Mehr als 80% der Ein-Personen-Haushalte hatten 2006 Kapitaleinnahmen, die innerhalb der Grenze des aktuell geltenden Freibetrags von 801 € lagen und gehören nach obiger Klassifizierung (vgl. Abbildung 4) zur Gruppe III. Aus Gründen der Datenabgrenzung müssen hier leider die Ein-Personen-Haushalte stellvertretend für alle Haushalte betrachtet werden.¹³ Die Verteilung der Kapitaleinkünfte hat sich dabei im Verhältnis zu 2003 kaum merklich geändert. Dies bedeutet, dass der weitaus überwiegende Teil der Bevölkerung von den Kürzungen des Sparerfreibetrags in den letzten Jahren überhaupt nicht betroffen war.

¹² SOEP 2007, Fragebogen aus dem Jahr 2006: Einnahmen aus Zinsen und Dividenden. Wenn präzise Informationen zu Kapitaleinnahmen fehlten, konnten die Haushalte diese approximativ angeben, dabei wurden 5 verschiedene Klassen vorgegeben (0-250€, 250-1.000€, 1.000-2.500€, 2500-5.000€, 5.000-10.000€, mehr als 10.000€). Zur Weiterverwertung und Neuklassifizierung dieser approximativen Angaben wurde der Mittelwert gebildet. Dies führt dazu, dass es zu geringen Verzerrungen kommt, die Klasse 801-1.500 € ist auf Kosten der darunter und der darüber liegenden Klasse leicht unterrepräsentiert.

¹³ Die SOEP-Daten lassen eine Zuordnung der Kapitalerträge auf Einzelne in Mehr-Personen-Haushalten nicht eindeutig zu, weisen jedoch darauf hin, dass sich hier ein ähnliches Bild ergibt.



Quelle: SOEP Daten 2007; eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Zins- und Dividendeneinnahmen von Ein-Personen-Haushalten 2003 und 2006

Singles, die zwischen 802 und 1.600 € Kapitaleinkünfte haben, lassen sich zur Gruppe II zählen, da ihre Kapitaleinkünfte oberhalb des aktuell geltenden Sparerfreibetrags (plus Werbungskostenpauschale), aber noch im Rahmen des im Jahr 2003 geltenden Freibetrags liegen (1.550 € plus Werbungskostenpauschale). Der Anteil der Single-Haushalte mit Kapitaleinkünften zwischen 802 und 1602 Euro ist 2006 im Vergleich zu 2003 minimal gesunken (von 2,24% auf 1,98%). Knapp 10% der befragten Single-Haushalte haben in beiden Jahren Kapitaleinkünfte generiert, die oberhalb des damaligen Freibetrags liegen. Diese Haushalte würden nach Abbildung 4 zur Gruppe III zählen.

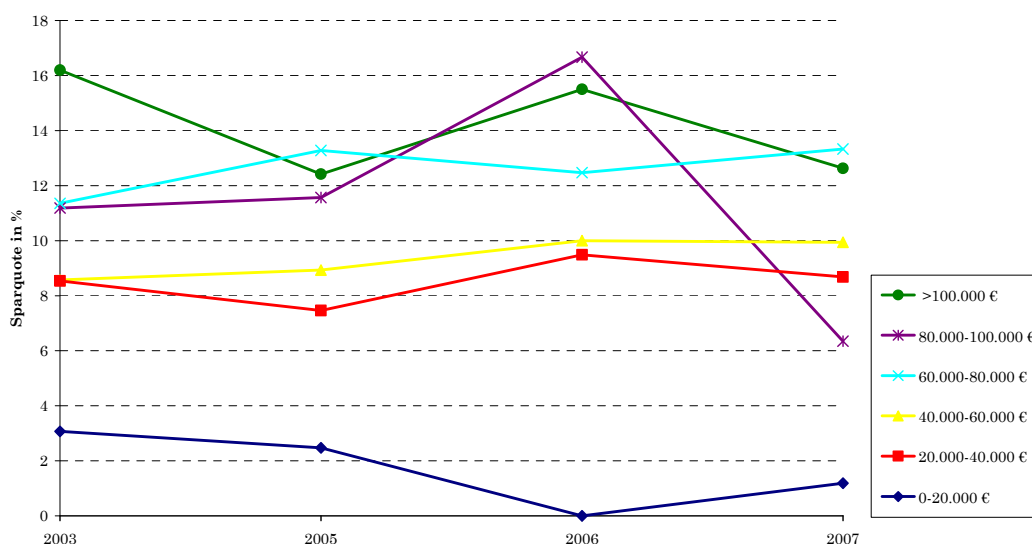
Ein von der Kürzung des Sparerfreibetrags im Jahr 2004 provoziertes Substitutionseffekt würde also allenfalls für rund 2% der Haushalte auftreten. So ist es nicht verwunderlich, dass die Sparquoten im Zeitablauf der letzten Jahre keine erkennbare Korrelation mit der Absenkung des Sparerfreibetrags aufweisen. Dies wird in Abbildung 6 deutlich, die die Sparquoten befragter Haushalte aus verschiedenen Einkommensklassen in den letzten Jahren zeigt (vgl. Schmidt, 2008). Die zugrunde liegenden SAVE-Daten beruhen auf einer Zufallsstichprobe und stammen vom Mannheimer Forschungsinstitut „Ökonomie und Demographischer Wandel“ (MEA). Die Definition der Sparquote lehnt sich dabei an die des Forschungsinstituts an:¹⁴

¹⁴ Kapitalvermögen, welches im Rahmen der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge aufgebaut wurde, wird hier nicht berücksichtigt, da dieses nicht zu den Geldvermögensbeständen, die nach § 20 EStG zu versteuernde Erträge abwerfen, zählt.

$$\text{Sparquote} = \frac{\text{Bruttoersparnis} - \text{Nettoschulden}}{\text{Jährliches Nettoeinkommen}}$$

Da die zugrunde liegende Stichprobe insbesondere für die Haushalte aus den höheren Einkommensklassen sehr klein ist, werden in Abbildung 6 die Mediane und nicht die Durchschnittswerte dargestellt, da erstere weniger anfällig für Verzerrungen durch einzelne Ausreißer sind.¹⁵

Im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2007 hat es zum 1. Januar 2004 eine Senkung des Sparerfreibetrags von 1.550 Euro auf 1.370 Euro gegeben. Ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Kürzung des Freibetrags im Jahr 2004 und den Sparquoten ist in keiner der Vermögensklassen zu erkennen.



Quelle: Schmidt (2008) auf Basis der SAVE-Daten; eigene Darstellung.

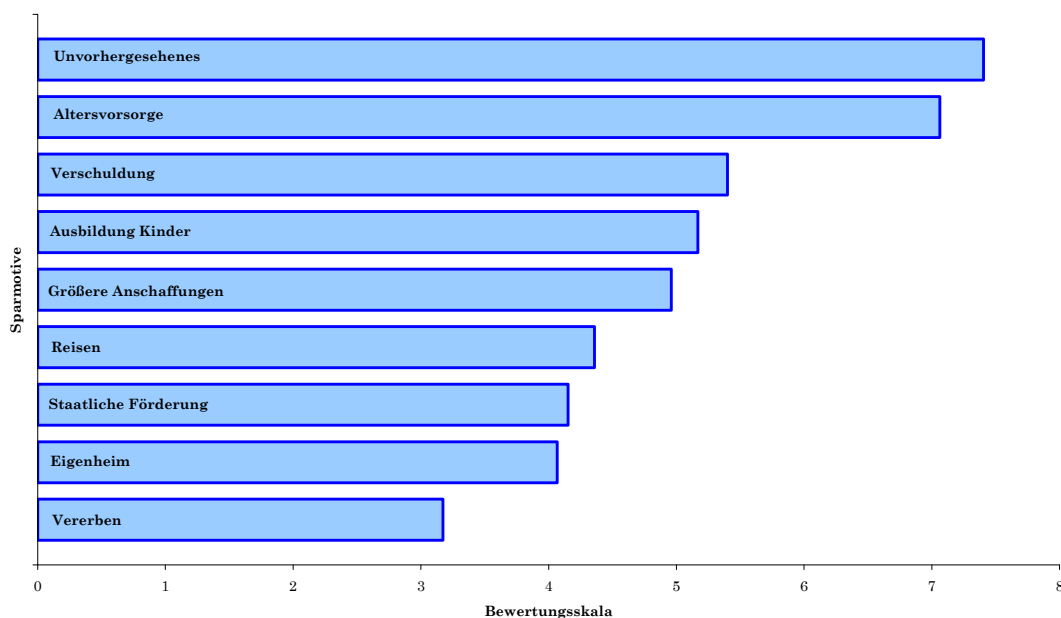
Abbildung 6: Sparquote nach Geldvermögensklassen - Medianbetrachtung verheirateter Haushalte

E.3.2. Sparmotive

Neben der Berücksichtigung der Inflationsanfälligkeit der Einkünfte aus Kapitalvermögen hat der Sparerfreibetrag die Förderung der eigenverantwortlichen Absicherung für Notlagen und die Vorsorge für das Alter zum Ziel. In der SAVE-Befragung des MEA-Instituts im Jahr 2007 wurden die befragten Personen u.a. aufgefordert, die Bedeutung einzelner Sparmotive auf einer Skala von 0 (unwichtig) bis 10 (wichtig) einzuordnen.

¹⁵ Die rapide Änderung bei der Einkommensklasse 80.000-100.000 Euro zwischen 2006 und 2007 ist gleichwohl einem statistischen „Ausreißer“ zuzuschreiben.

Tatsächlich stimmen die beiden wichtigsten Sparmotive der Befragten mit der politischen Zielsetzung des Sparerfreibetrags überein: die *Absicherung für Unvorhergesehenes* sowie die *Altersvorsorge* erreichten auf der Bewertungsskala Durchschnittswerte von 7,4 bzw. 7,1 (Abbildung 7).



Quelle: SAVE-Daten 2007, MEA; eigene Darstellung.

Abbildung 7: Sparmotive in Deutschland

Im Kontext der Evaluierung ebenso interessant ist jedoch die Feststellung, dass nach Selbstauskunft der Befragten dem Sparmotiv, staatliche Förderung zu erhalten, eine eher geringe Bedeutung zugestanden wird. SAVE macht zudem deutlich, dass rund ein Viertel der deutschen Haushalte nicht spart — in der Regel die Haushalte, denen zwar nicht am Sparwillen, wohl aber an der *Sparfähigkeit* fehlt.

E.3.3. Ersparnisförderung einkommenschwacher Haushalte

Wenn der Sparerfreibetrag, wie Abschnitt E.2.2 diskutiert, auch als Erleichterung für Sparer mit geringem Einkommen anzusehen ist, so stellt sich die Frage, inwiefern es gelingt, die Sparanstrengungen dieser Haushalte von der Steuer zu befreien, ob also die Höhe des Freibetrags zu diesem Zweck angemessen ist.

Zur Prüfung wurden auf Basis der SOEP-Daten die Ein-Personen-Haushalte in Einkommensklassen eingeteilt und anschließend die gewichteten durchschnittlichen Kapitalerträge der Haushalte in den jeweiligen Einkommensklassen berechnet. Wie Tabelle 7 zeigt liegen selbst die durchschnittlichen Kapitalerträge der Einkommensklasse 5 noch vollständig innerhalb der Grenzen des Sparerfreibetrags.

Tabelle 7: Durchschnittliche jährliche Kapitalerträge nach Einkommensklassen

Ein- kommens- klassen	Monatliches Nettoeinkommen [in €]	Durchschnittliche Kapitalerträge pro Jahr [in €]
1	< 500	227,7
2	$500 \leq X < 1.000$	129,9
3	$1.000 \leq X < 1.500$	340,5
4	$1.500 \leq X < 2.000$	559,3
5	$2.000 \leq X < 2.500$	774,7
6	$2.500 \leq X < 3.000$	832,7
7	≥ 3.000	1.384,4

Quelle: SOEP-Daten 2006; eigene Berechnungen.

Ein nicht ganz so eindeutiges Ergebnis liefern die SAVE-Daten des Mannheimer Forschungsinstituts MEA. Hier wurden nur drei Einkommensklassen unterschieden:

- Klasse 1: <1.300 € (31,8%),
- Klasse 2: 1.300-2.600 € (42,7%),
- Klasse 3: >2.600 € (25,4%).

Betrachtet man für die Auswertung alle Befragten mit einem monatlichen Nettoeinkommen bis zu 2.600 € (d.h. nur die höchste Einkommensklasse wird aus der Betrachtung herausgelassen) und wertet deren jährliche Kapitalerträge aus, so gelangt man zu einem Durchschnittswert von knapp unter 1.100 €. Dieser Durchschnittswert liegt oberhalb des aktuell geltenden Sparerfreibetrags plus der Werbungskostenpauschale (801 €). Prüft man jedoch lediglich die Kapitaleinkünfte der niedrigsten Einkommensklasse (monatlich unter 1.300 € netto), so beträgt der Durchschnittswert nur knapp 500 €. Die Kapitalerträge dieser Einkommensklasse sind also (im Durchschnitt) voll von der Steuer befreit.

Das Ziel, insbesondere die Sparanstrengungen der Geringverdiener zu freizustellen, kann – auf Grundlage dieser beiden Datensätze – erreicht werden. Haushalte jedoch, denen es an Sparfähigkeit fehlt, kann ein Steuerfreibetrag naturgemäß nicht erreichen.

F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Bis zu einer Grenze von 801 € stellen der Sparerfreibetrag und Werbungskostenpauschale (ab 2009 zusammen: Sparer-Pauschbetrag) Erträge aus Zins- und Dividendeneinnahmen von der Steuer frei. Die Steuervergünstigung wurde 1975 eingeführt und hat sich seitdem als Instrument zur Förderung der Spartätigkeit etabliert. Mitunter wird der Sparerfreibetrag auch als eine teilweise Kompensation der „Doppelbesteuerung“ von Ersparnis angesehen. Gerade vor dem Hintergrund der steuerpolitischen

Weichenstellung der jüngeren Vergangenheit wird der spezifische Subventionscharakter des Sparerfreibetrags zunehmend in Frage gestellt.

Die vorliegende Evaluierung des Sparerfreibetrags hat zunächst die vermeintlich einfache Frage gestellt, welche Faktoren das Sparverhalten der Menschen bestimmen. Dazu wurde die ökonomische und wirtschaftspsychologische Forschung zum Sparverhalten aufgearbeitet – mit besonderem Augenmerk auf die Zinselastizität der Ersparnis. Die Heterogenität der Ergebnisse zeigt die Unsicherheit darüber, ob und wie sensibel Sparer auf Änderungen der Nachsteuerrendite (etwa durch einen Sparerfreibetrag) reagieren

Generell lässt sich eine Förderung der privaten Ersparnis aus ökonomischer Sicht vor dem Hintergrund der Bewertung der Ersparnis als meritorisches Gut rechtfertigen. Im Hinblick auf das Ziel der eigenverantwortlichen Absicherung für das Alter sehen wir den Sparerfreibetrag als geeignetes Instrument zusätzlich zu den bestehenden Programmen zur Förderung der Altersvorsorge. Auch für die Förderung der Ersparnis zur Absicherung gegen Notlagen stellt sich das Instrument als angemessen und zweckdienlich dar. Weniger geeignet ist der Freibetrag zum Inflationsausgleich. Mit der deutlichen Progressionsmilderung, die mit der Abgeltungsteuer ab 2009 einhergehen wird, wird dem Inflationsausgleich bei den Kapitaleinkünften aber ohnehin keine bedeutende Rolle mehr zukommen.

Aus verteilungspolitischer Perspektive ist zunächst festzustellen, dass steuerpflichtiger Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags faktisch von der Förderung ausgeschlossen sind und ihnen somit keine Anreize zur Ersparnisbildung gegeben werden können. Mit einer klassischen Steuervergünstigung kann ein solches Ziel aber auch gar nicht verfolgt werden. Abgesehen von dieser Personengruppe profitieren jedoch alle Sparer von der Steuervergünstigung, und zwar umso mehr, je höher ihr Gesamteinkommen (und somit ihr Grenzsteuersatz) ist. Die Einführung der Abgeltungsteuer 2009 schwächt jedoch den regressiven Charakter der Steuerbegünstigung – indem die dahinter stehende Steuer weniger progressiv wird. Gleichwohl ist festzustellen, dass das Ausmaß der Förderung über den Sparerfreibetrag für einkommensstarke Haushalte mit einem persönlichen Grenzsteuersatz über 25% durch Einführung der Abgeltungsteuer de facto sinkt. Da die bevorstehende Abgeltungsteuer eine starke Steuersenkung für Kapitalanleger hoher Einkommensklassen darstellt, kann der Sparerfreibetrag entscheidend zum Gerechtigkeitsempfinden des Steuersystems beitragen.

Um mögliche Auswirkungen der vergangenen Kürzungen des Sparerfreibetrags einschätzen zu können, wurden die Kapitalannahmen befragter Haushalte im Sozioökonomischen Panel dargestellt. Es zeigte sich, dass mehr als 80% der Single-Haushalte in den beiden betrachteten Jahren 2003 und 2006 Kapitaleinnahmen unterhalb des aktuell geltenden Sparerfreibetrags (inkl. Werbungskostenpauschale) in Höhe von 801 € generierten und somit von den letzten Kürzungen im Jahr 2004 und 2007 überhaupt nicht betroffen waren. Somit ist es nicht besonders verwunderlich, dass die Betrachtung der Sparquoten befragter Haushalte aus verschiedenen Einkommensklassen keinen

deutlichen Zusammenhang zwischen der Kürzung des Freibetrags im Jahr 2004 und der Sparquote aufzeigt.

Hinsichtlich der Sparmotive stellen sich die eigenverantwortliche Absicherung für Unvorhergesehenes sowie die Vorsorge für das Alter als bedeutendste Sparmotive dar. Die Ziele des Gesetzgebers treffen hier also auf die gleich gelagerten Ziele der Sparer.

Zuletzt wurde im Rahmen der Evaluierung geprüft, inwieweit insbesondere die Sparanstrengungen von Sparern aus geringen Einkommensklassen gefördert werden. Es zeigte sich, dass Kapitalerträge von Sparern aus niedrigen Einkommensklassen im Durchschnitt voll von der Steuer befreit sind. Somit kann das Ziel, bestehende Sparanstrengungen von Geringverdienern besonders zu fördern, erreicht werden.

Zusammenfassend empfehlen wir – trotz der Unsicherheit, ob und in welchem Ausmaß der Sparerfreibetrag tatsächlich Verhaltensreaktionen bei den Sparern auslöst –, die Steuervergünstigung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung beizubehalten.

G. Zitierte Literatur

- Abrar*, Mohammed B. (1989), The Interest Elasticity of Saving and the Functional Form of the Utility Function, *Southern Economic Journal*, Vol. 55, No. 3 (Jan., 1989), S. 594-600.
- Akerlof*, G.A. (2002), Behavioral macroeconomics and macroeconomic behavior, *American Economic Review*, vol. 92, S. 411-33.
- Bandiera*, Oriana, Gerard *Caprio*, Patrick *Honohan* and Fabio *Schiantarelli* (2000), Does Financial Reform Raise or Reduce Saving? *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 2 (May, 2000), S. 239-263
- Bergs*, Christian, Thilo *Schaefer* und Michael *Thöne* (2008), Evaluierung der Steuervergünstigungen: Teilbericht Arbeitnehmer-Sparzulage, Forschungsauftrag 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Köln.
- Bernheim*, B. Douglas (1999), Taxation and Saving, Stanford University, Stanford, CA.
- Blankart*, Charles B. (2008) Öffentliche Finanzen in der Demokratie, eine Einführung in die Finanzwissenschaft, Verlag Franz Vahlen, München.
- Bönke*, Timm, Frank *Neher* und Carsten *Schröder* (2007) Bestimmung ökonomischer Einkommen und effektiver Einkommensteuerbelastungen mit der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin.
- Börsch-Supan* Axel (1999) Das Sparverhalten verstehen Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim.
- Börsch-Supan* Axel, Michela *Coppola*, Lothar *Essig*, Angelika *Eymann* und Daniel *Schunk* (2008) The German Save Study – Design and Results, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim
- Börsch-Supan*, Axel und Lothar *Essig* (2002), Sparen in Deutschland, Ergebnisse der ersten SAVE-Studie, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- Börsch-Supan*, Axel und Annamaria *Lusardi* (2003) Saving: Cross-National Perspective, in: Life-Cycle Savings and Public Policy: A Cross-National Study in Six Countries edited by Axel Börsch-Supan, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), University of Mannheim, Germany and National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Mass, USA.
- Boss*, Alfred (2008) Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung Kiel Working Paper 1398.
- Browning*, M. and A. *Lusardi* (1996) Household saving: micro theories and micro facts, *Journal of Economic Literature*, 34, p. 1797-1855.
- Campbell* John Y., and N. Gregory *Mankiw* (1991), The response of consumption to income - A cross-country investigation, *European Economic Review* 35 (1991) 723-767. North-Holland.
- Engen* Eric M., William G. *Gale*, John Karl *Scholz*, B. Douglas *Bernheim*, Joel *Slemrod* (1994), Do Saving Incentives Work? *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1994, No. 1, S. 85-180.
- Friend*, Irwin and Joel *Hasbrouck* (1983), Saving and After-Tax Rates of Return, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 65, No. 4, S. 537-543.
- Giloy*, Jörg (1992), Arbeitnehmer-Sparzulage, Schriften zur Arbeitsrecht-Blattei Bd. 24, Wiesbaden.
- Greß*, Manfred, Manfred *Rose* und Rolf *Wiswesser* (1998), Marktorientierte Einkommensteuer, Verlag Franz Vahlen, München.

- Gylfason*, Thorvaldur (1993), Optimal Saving, Interest Rates, and Endogenous Growth, The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 95, No. 4, S. 517-533.
- Harrod*, R.F. (1948), Towards a Dynamic Economics, Macmillan, London.
- Howrey* E. Philip and Saul H. *Hymans* (1978), The Measurement and Determination of Loanable-Funds Saving Source: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1978, No. 3 (1978), S. 655-685.
- Jochum*, Georg (2006), Die Steuervergünstigung - Vergünstigungen und vergleichbare Subventionsleistungen im deutschen und europäischen Steuer-, Finanz- und Abgabenrecht, Band 3 RECHT Forschung und Wissenschaft, LIT Verlag Berlin.
- Jung*, Anna und Michael *Thöne* (2008), Evaluierung der Steuervergünstigungen: Teilbericht Evaluierung der Steuervergünstigungen: Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente), Forschungsauftrag 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Köln.
- Kotlikoff*, Laurence, Alan *Auerbach*, Michael *Boskin*, John *Shoven*, Avia *Spivak* and Lawrence *Summers* (1989) What Determines Savings? A collection of 19 essays. MIT Press, Cambridge MA.
- Lang*, Oliver (1998): Steueranreize und Geldanlage im Lebenszyklus. Empirische Analysen zu Spar- und Portfolioentscheidungen deutscher Privathaushalte, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Lang*, Joachim (2000), Prinzipien und Systeme der Besteuerung von Einkommen, in: Besteuerung von Einkommen (2001), herausgegeben von Dr. Iris Ebling im Auftrag der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., DStJG Band 24, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Lang*, Oliver (1998), Steueranreize und Geldanlage im Lebenszyklus, Empirische Analysen zu Spar- und Portfolioentscheidungen deutscher Privathaushalte, Schriftenreihe des ZEW, Band 32, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Laibson*, D.I., A. *Repetto* and J. *Tobacman* (1998), Self-control and saving for retirement, Brookings Papers on Economic Activity, no. 1, S. 91-172.
- Modigliani* und *Brumberg* (1954), Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data. In: *Kurihara*, K.K (ed.): Post-Keynesian Economics. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- O'Donoghue*, Ted and Matthew *Rabin* (1999), Doing It Now or Later, University of California, Berkeley. CA
- Pigou*, A.C. (1926), The Economics of Welfare, 2nd ed., Macmillan, London.
- Ramsey*, F.P. (1928), A mathematical theory of saving, Economic Journal, vol, 38, S. 543-559.
- Rose*, Manfred (1997), Standpunkte zur aktuellen Steuerreform, Verlag Recht und Wissenschaft, Heidelberg.
- Schmidt*, Robert (2008): Sparerfreibetrag und Ersparnisbildung; Diplomarbeit, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität zu Köln.
- Schunk* und *Winter* (2004) The Relationship Between Risk Attitudes and Heuristics in Search Tasks: A Laboratory Experiment, Sonderforschungsbereich 504 Rationalitätskonzepte, Entscheidungsverhalten und ökonomische Modellierung, No. 04-23, Universität Mannheim.
- Sheshinski*, Eytan and Vito *Tanzi* (1989), An explanation of the behaviour of personal savings in the United States in recent years, NBER Working Paper Series, No. 3040, Cambridge.

- Sethi-Iyengar S., G. Huberman & W. Jiang* (2004). How much choice is too much? Contributions to 401(k) retirement plans. In Mitchell, O. S. & Utkus, S. (Eds.). *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance* (S. 83-97). Oxford: Oxford University Press.
- Shefrin, H.M. and R.H. Thaler* (1988), 'The Behavioral Life-Cycle Hypothesis', *Economic Inquiry*, 26, 609-43.
- Shefrin, H.M. and R.H. Thaler* (1992), 'Mental accounting, saving and self-control', in G. Loewenstein and J. Elster (eds), *Choice Over Time*, New York: Russell Sage Foundation, 287-330.
- Skinner, Jonathan und Daniel Feenberg* (1990), *The impact of the 1986 Tax Reform Act on Personal Saving*, NBER Working Paper Series, No. 3257, Cambridge.
- Summers, Lawrence H.* (1981), *Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model*, *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 4 (Sep., 1981), S. 533-544.
- Thaler, Richard.* (1992), *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life* New York.
- Venti Steven F. and David A. Wise* (1990): *Have IRAs Increased U.S. Saving?: Evidence From Consumer Expenditure Surveys*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No. 3 (Aug., 1990), S. 661-698.
- Wärneryd, Karl-Erik* (1999) *The Psychology of Saving*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Wagner, Franz W.* (2002), *Nachgelagerte Rentenbesteuerung - Bruch oder Vervollkommnung der Steuersystematik?* In: *Betriebsberater*, Heft 13/2002, Tübingen.
- Weil, David* (1991), *What determines saving? A review essay*; In: *Monetary Economics* (28), p. 161-170.
- Wiegard, Wolfgang* (2000), *Nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften: Das trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer*, in: *ifo-Schnelldienst* 21 (2000), S. 8-12.

Evaluierung von Steuervergünstigungen

**Förderung der privaten kapitalgedeckten
Altersvorsorge (Riester-Rente) durch Zulagen**

Durchgeführt von:

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Bearbeitet von:

Anna Jung und Michael Thöne

unter Mitarbeit von
Anna Rauch

Subventionskennblatt	
Private kapitalgedeckte Altersvorsorge (Riester-Rente) durch Zulagen	
1	Grundzüge
Rechtsgrundlagen: Altersvermögensgesetz, in Kraft seit 01.01.2002; Alterseinkünftegesetz in Kraft seit 01.01.2005; Einkommensteuergesetz § 10a EStG und Abschnitt XI, §§ 79 -99 EStG; Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz.	
Eingeführt:	2002
Zuletzt geändert:	2008
Befristung:	keine
Subventionsvolumen aktuell:	560 Mio. Euro (2008) Nur Zulage. Schätzung des 21. Subventionsberichts.
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung:	
<p>Die Riester-Rente ist eine Ergänzung zur gesetzlichen Altersvorsorge auf freiwilliger Basis. Der Fiskus gewährt in der Einzahlungsphase des Vertrags eine Altersvorsorgezulage oder einen Steuer mindernden Sonderausgabenabzug (Günstigerprüfung). Dabei fließt ein Teil der Förderung in Höhe der Zulage immer in den zugrunde liegenden Vorsorgevertrag. Fällt die Günstigerprüfung zugunsten des Sonderausgabenabzugs aus, so umfasst die Steuerermäßigung den Betrag, der über die Höhe der dem Sparer zustehenden Zulagen hinausgeht.</p> <p>Die Höhe der Altersvorsorgezulagen ist seit 2003 stetig angestiegen und beträgt im Jahr 2008: Grundzulage 154 €, Kinderzulage 185 € bzw. 300 € für Kinder, die nach dem 01.01.2008 geboren wurden.</p> <p>Förderungsfähige Sparformen (private Rentenversicherung, Bank- und Fondsparplan) werden von der BaFin zertifiziert, es muss u.a. gewährleistet sein, dass Renten nicht vor dem 60. Lebensjahr ausgezahlt und der Anbieter dem Sparer zusagt, dass zum Eintritt des Rentenalters mindestens die Summe aus geleisteten Eigenbeiträgen und staatlichen Zulagen für die Altersleistungen zur Verfügung steht. Seit 2008 wird mit dem so genannten „Wohn-Riester“ auch der Erwerb von Wohneigentum (z.B. im Rahmen von Bausparverträgen) gefördert.</p>	
Begünstigte	
Begünstigt sind hauptsächlich rentenversicherungspflichtige Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung und deren Ehegatten.	
Zweck der Steuervergünstigung:	
Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge (21. Subventionsbericht)	
2	Ergebnisse der Evaluation
Transparenz und Monitoring der Maßnahme	
<p>Ogleich die Existenz der Riester-Rente als allgemein bekannt gilt und von Versicherungen sowie im Internet in großem Umfang Informationen zu Riester-Produkten bereitstehen, wird die Transparenz der Maßnahme durch die nachgelagerten Besteuerung geschmälert. Während die Gewährung der Zulagen recht verständlich ist, so fehlt für die Bedeutung der steuerlichen Behandlung ein allgemein verständlicher Maßstab. Ohne diesen ist es dem Sparer i.d.R. nicht möglich, Riester-Produkte untereinander sowie mit anderen Sparformen hinsichtlich ihrer Rendite zu vergleichen.</p> <p>Die nachgelagerte Besteuerung ist auch noch in anderen Hinsicht intransparent: Im Vergleich zur Behandlung von Kapitalerträgen in der Einkommensteuer stellt die</p>	

Riester-Rente eine Förderung in zweifacher Hinsicht dar. Zum einen werden Riester-Ersparnisse bis zu einer Höchstgrenze nachgelagert besteuert, was aufgrund von Zinseszinsseffekten erhebliche Vorteile gegenüber herkömmlichem Sparen bringt. Zum anderen werden auch Sparer aus unteren Einkommensklassen mit niedriger oder keiner Steuerbelastung sowie kinderreiche Sparer durch staatliche Zulagen gefördert. Die Steuermindereinnahmen, die durch die nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge entstehen, werden im Subventionsbericht nicht in die Schätzung des finanziellen Volumens einbezogen. Sie sind aber durchaus Gegenstand der offiziellen werbenden Darstellung der Riester-Rente. Es sollte kenntlich gemacht werden, dass im Subventionsbericht gleichwohl die Förderung durch nachgelagerte Besteuerung nicht erfasst wird.

Überprüfung des Subventionszwecks

Ein staatlicher Eingriff in das Sparverhalten zum Zwecke der Altersvorsorge kann vor dem Hintergrund der Einschätzung der privaten Ersparnis als meritorisches Gut gerechtfertigt werden. Gerade in besonders langfristiger Sicht neigen Individuen dazu, ihre zukünftigen Bedürfnisse systematisch zu unterschätzen. Diese Verhaltens-Anomalie kann staatliche Förderungen langfristiger Vorsorge vom Grunde her ökonomisch rechtfertigen.

Instrumentelle Eignung

Das Ziel des „Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersvorsorge“ wird im Rahmen der instrumentellen Analyse primär mit Hilfe zweier aus den Gesetzesmaterialien hergeleiteten Unterziele betrachtet: „Gewährleistung einer Lebensstandardsicherung“ und „Erreichung einer größtmöglichen Breitenwirkung der Zusatzvorsorge“. Ob die Riester-Förderung in ihrer Konzeption ausreicht, die durch die Neustrukturierung der gesetzlichen Rentenversicherung entstandene Versorgungslücke auszugleichen, kann nicht eindeutig beurteilt werden. Tendenziell ist dies für jüngere Jahrgänge, die die gesetzlich vorgeschlagene Sparleistung erbringen und somit die volle Förderung in Anspruch nehmen, eher möglich als für mittlere und ältere Jahrgänge.

Große Breitenwirkung und soziale Ausgewogenheit kann der Förderung attestiert werden, wenn sie wenige Personen ausschließt und die unteren Einkommensgruppen mit der geringsten Sparfähigkeit am meisten fördert. In dieser Hinsicht könnte der „u-förmige“ Verlauf der Förderquoten in der Ansparphase Anlass zu Kritik geben, da nach anfänglichem Sinken der Förderung mit steigenden Einkommen in der Betrachtung der Eindruck entsteht, die Förderung würde teilweise mit steigendem Einkommen wieder steigen. Werden jedoch die Effekte der nachgelagerten Rentenbesteuerung in die Betrachtung einbezogen, hat dieses Urteil keinen Bestand. Die Nachsteuer-Renditen der Riesterförderung zeigen einen progressiven Verlauf, die Rendite ist konstant negativ mit dem Einkommen korreliert. Dieser positive Befund zur sozialen Ausgewogenheit geht allerdings einher mit dem Befund, dass die öffentliche Darstellung der und Werbung für die Fördermaßen nur von den Förderquoten in der Ansparphase dominiert werden. Hier wären ergänzende Informationsinstrumente zur Attraktivität verschiedener Altersvorsorgeprodukte auch hinsichtlich der Nachsteuer-Renditen eine wertvolle Ergänzung.

Weitere Kritikpunkte an der konzeptionellen Ausgestaltung der Subvention beinhalten u.a. die gegenüber einem herkömmlichen Sparer vorteilhafte Behandlung eines Riester-Sparers im Falle der sog. „schädlichen Verwendung“. Hier sind heute erhebliche Potenziale zur Steuerumgehung und zur Realisierung von „windfall profits“.

Kritisiert werden auch die Einführung der Pflicht zu Unisex-Tarifen, die Riester-Produkte für Männer aufgrund ihrer kürzeren Lebenserwartung unattraktiver macht, und die Differenzierung der Kinderzulage nach dem Geburtsdatum (vor/ab 2008).

Wirkungen der Subvention

Bis Ende 2008 wurden knapp 12 Mio. Riester-Verträge abgeschlossen. Dies ist etwas mehr als ein Drittel der von der Bundesregierung geschätzten Zahl der unmittelbar Förderberechtigten (ca. 30 Mio.). Der Frauenanteil bei den zulagegeförderten liegt stabil bei 56-57%, der Männeranteil entsprechend bei 43-44%. Bei Einteilung der Bevölkerung in sechs Einkommensklassen, sind die beiden untersten Einkommensklassen 0-10.000 € und 10.000-20.000 € in der Zulagenförderung am stärksten vertreten, gefolgt von der drittniedrigsten Einkommensklasse (20.000-30.000 €). Dies kann insofern als Erfolg gewertet werden, da insbesondere für die unteren Einkommensklassen angenommen wird, dass sie ohne Riester zu wenig Altersvorsorge treiben.

Zwischen 2002 und 2005 hat die private Altersvorsorge insgesamt an Bedeutung gewonnen, dies gilt sowohl für Riester- und Betriebsrenten als auch für andere Formen der Altersvorsorge. Begründbar ist diese Entwicklung einerseits durch die staatliche Förderung, andererseits aber auch durch ein neues Bewusstsein hinsichtlich des niedrigeren zu erwartenden Rentenniveaus. Der Haushaltsanteil, der die private Altersvorsorge über die Riester-Rente betreibt, ist zwischen 2002 und 2005 am stärksten der drei Alternativen angestiegen. Vergleicht man weiterhin die Riester-Rente mit der betrieblichen Altersvorsorge, so ist ersichtlich, dass Riester in den beiden unteren Einkommensklassen eine große Rolle spielt. Dies liefert Indizien dafür, dass die Riester-Förderung insbesondere für niedrigere Einkommensklassen eine Möglichkeit zur zusätzlichen Altersvorsorge eröffnet hat. Bemerkenswert ist allerdings auch der Anteil der Privathaushalte, die nach eigenen Angaben überhaupt keine zusätzliche Altersvorsorge betreiben. Er ist zwar deutlich gesunken, lag 2005 jedoch immer noch bei fast 60%.

3 Schlussfolgerungen

Kurzbewertung der Subvention

Trotz der bleibenden Ungewissheit bezüglich zusätzlich generierter Ersparnis durch die Förderung sowie einiger Schwächen hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung der Subvention, stellt sich die Riester-Rente als grundsätzlich geeignetes Instrument dar, die private Altersvorsorge zu fördern.

Empfehlungen

Wir empfehlen, die Steuervergünstigung mit einigen Anpassungen beizubehalten. Folgende Anpassungen stehen im Vordergrund:

- Eine deutlichere Trennung der beiden Komponenten der Förderung – Zulagen und nachgelagerte Besteuerung – könnte für mehr Transparenz und eine bessere Verständlichkeit der Riester-Förderung in der Öffentlichkeit sorgen.
- Systematisch naheliegend wäre es, die nachgelagerte Besteuerung für zertifizierte Altersvorsorgeprodukte *ohne* Höchstbegrenzung zu verallgemeinern.
- Unter der Prämisse, dass die nachgelagerte Besteuerung vom Gesetzgeber vorbedacht ausschließlich auf Altersrentenbezüge beschränkt worden ist, müssen die Steuergestaltungsmöglichkeiten durch „schädliche Verwendung“ schärfer eingedämmt werden. Mit Blick auf die nachträgliche Versteuerung bei schädlicher Ver-

wendung muss sichergestellt werden, dass der bisherige Riester-Sparer nicht besser und nicht schlechter gestellt wird, als hätte er mit gleicher Rendite von Anfang an herkömmlich gespart und der Abgeltungsteuer^{45r} unterlegen.

- Bei schädlicher Verwendung der Riester-Ersparnis sollten die empfangenen Altersvorsorgezulagen *mit* Zins und Zinseszins zurückgezahlt werden.
- Die 2006 eingeführte Pflicht zu Unisex-Tarifen sollte wieder aufgehoben werden.
- Kinderzulagen sollten einheitlich gewährt werden. Die Differenzierung der Kinderzulage zwischen Kindern, die vor 2008 und ab 2008 geboren sind, sollte wieder aufgegeben werden.

Inhalt

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung.....	409
B. Die Funktionsweise der Riester-Förderung.....	411
B.1. Empfängerkreis.....	414
B.2. Zulagenhöhe und Sonderausgabenabzug.....	415
B.3. Auszahlungsmodalitäten und schädliche Verwendung	421
C. Abgrenzung und Umfang der Subventionen	423
C.1. Die grundsätzliche Frage: Was ist die Steuervergünstigung zur Förderung der Riester-Rente?.....	423
C.2. Volumenschätzung für die Steuervergünstigungen	429
C.3. Administrative Kosten	432
D. Literaturüberblick	434
E. Bewertung der Fördermaßnahmen	436
E.1. Gründe für staatliches Eingreifen.....	437
E.1.1. Ökonomische Grundfragen und Anlässe für den Staatseingriff	437
E.1.2. Ziele der Steuervergünstigung	437
E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle	439
E.2.1. Ermöglicht die Förderung das Schließen der Versorgungslücke?	439
E.2.2. Ermöglicht die Förderung eine größtmögliche Breitenwirkung?.....	443
E.2.3. Anfälligkeit für Steuergestaltung und weitere Punkte zur instrumentellen Ausgestaltung der Subvention	446
E.2.4. Instrumentelle Empfehlungen.....	452
E.3. Wirkungsanalyse	453
F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen	464
G. Zitierte Literatur	467
H. Anhang: Bürokratiekosten der Wirtschaft.....	471

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Förderquoten als Kombination von Zulagen und Sonderausgabenabzug (Ansparphase).....	420
Abbildung 2:	Förderquoten durch die Riester-Förderung bei zwei unmittelbar förderfähigen Ehepartnern, Unterscheidung nach Gehaltsverteilung.....	421
Abbildung 3:	Zulagenförderung, die über den Sonderausgabenabzug hinausgeht (Ansparphase).....	427
Abbildung 4:	Spar- und Vorsorgeförderung (1991-2008).....	430
Abbildung 5:	Anteil der Ersparnis am Durchschnittlichen Haushaltseinkommen nach Einkommensklassen.....	455
Abbildung 6:	Inanspruchnahme der Riester-Förderung 2001-2008	455
Abbildung 7:	Einkommensstruktur der Zulageempfänger.....	456
Abbildung 8:	Zulagenempfänger nach Berufsgruppen und Einkommensklassen	457
Abbildung 9:	Entwicklung der Altersvorsorge zwischen 2002 und 2005.....	458
Abbildung 10:	Private Altersvorsorge der Haushalte in Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen	459
Abbildung 11:	Anzahl der Instrumente zur privaten Altersvorsorge pro Haushalt	460
Abbildung 12:	Zusammenhang zwischen dem monatlichen Sparaufwand und der Nutzung der staatlichen Förderung.....	462

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die „Riester-Treppe“.....	416
Tabelle 2:	Beispielhafte Berechnung der Förderquoten in der Ansparphase (ohne Berücksichtigung des SolZ).....	419
Tabelle 3:	Steuersystematische Benchmarks verschiedener Einkünfte ab 2009 (einfache Darstellung).....	425
Tabelle 4:	Vergleich von nach- und vorgelagerter Besteuerung	426
Tabelle 5:	Finanzielles Volumen der Riester-Zulagen und des Sonderausgabenabzugs.....	431
Tabelle 6:	Zulageempfänger nach Vollständigkeit der Zulage für die Beitragsjahre 2004-2007	432
Tabelle 7:	Bürokratiekosten der Wirtschaft in Folge der Riester-Förderung (2006)	433
Tabelle 8:	Reicht Riester zum Schließen der Versorgungslücke?	443
Tabelle 9:	Erträge bei steuerschädlicher Verwendung von Riester-Ersparnis	448
Tabelle 10:	Wirksamkeit staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge – internationaler Vergleich.....	463

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung

Umlagefinanzierte Rentenversicherungssysteme geraten in vielen westeuropäischen Industriestaaten in bedrohliche Schieflagen. Sinkende Geburtenraten in Verbindung mit einer stetig steigenden Lebenserwartung verändern das entscheidende Verhältnis zwischen aktiven Beitragszahlern und Rentenbeziehern auf nachhaltige Weise. Langfristig steht entweder ein deutlich abgesenktes Rentenniveau oder aber ein explodierender Beitragssatz zu fürchten. Steigende Steueranteile in der Finanzierung des Rentenversicherungssystems in Verbindung mit steigendem Renteneintrittsalter (Stichwort „Rente mit 67“) weisen darauf hin, dass der Stabilisierung der Beitragssätze unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten hohe Priorität zukommt. Ein wichtiges Element dieser Politik besteht in der schrittweisen Substitution umlagefinanzierter Elemente durch solche, die auf einen angesparten Kapitalstock zurückgreifen können. Die Rentenreform des Jahres 2001 markiert insofern einen Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik, als dass sie den Einstieg in die Förderung privater Vermögensbildung bildet, um im Alter daraus resultierende Vermögenseinkommen zu ermöglichen, die etwaige Versorgungslücken zumindest potenziell schließen können. Diese Förderung wird nach dem damaligen Bundesarbeitsminister als Riester-Rente bezeichnet.

Es liegt auf der Hand, dass auch eine kapitalgedeckte Altersvorsorge nicht ausschließlich Vorteile – etwa in Form einer verminderten Anfälligkeit gegenüber demographischen Risiken sowie der Partizipation breiter Bevölkerungsschichten an der langfristigen Ertragsstärke der (internationalen) Kapitalmärkte – bietet. So gilt es ebenfalls Risiken zu beachten und in die Beurteilung derartiger Systeme mit einzubeziehen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Inflationsrisiko, das Investmentrisiko sowie das sog. „Langlebighkeitsrisiko“. Gleichwohl ist es nicht Ziel dieses Berichts, derart grundsätzliche Fragen zu erörtern. Vielmehr konzentrieren wir uns auf einige wenige Aspekte, die im Zusammenhang mit den Zulagen bzw. dem Sonderausgabenbetrag im Rahmen der Einkommensteuer stehen. Wie auch die anderen Subventionen im Gesamtprojekt „Evaluierung der Steuervergünstigungen“ müssen für die im Zusammenhang mit der Riester-Rente gewährten, beträchtlichen Fördersummen unter anderem folgende Fragen gestellt werden: Ist die gewährte Subvention gerechtfertigt? Erreicht sie ihre Ziele? Wie gut werden die Ziele erreicht?

Wie bei jeder Evaluierung einer staatlichen Maßnahme gilt das zentrale Interesse bei den betrachteten Steuervergünstigungen dem *Gegenwert*, der für das Geld des Steuerzahlers in Form einer Transferwirkung erreicht wird. Dabei steht zunächst die Frage im Vordergrund, *wessen* Gegenwert betrachtet wird. Daraus leiten sich wiederum die Erfolgsmaßstäbe ab. Natürlich kann der finanzielle Wert einer Subvention für den Empfänger hier nicht herangezogen werden. Der letztlich gültige Maßstab für jedwede Bewertung einer Steuersubvention ist das Interesse der Allgemeinheit.

Das Allgemeininteresse kann, muss aber nicht zwingend mit dem gesetzlichen Zweck einer Steuervergünstigung zusammenfallen. Viele Subventionen mögen das

effektivste und effizienteste Instrument sein, dem Gemeinwohl mit einem bestimmten Zweck zu dienen. Der schlechte Ruf von Subventionen rührt aber daher, dass sie erwiesenermaßen auch sehr gut geeignet sein können, Partikularinteressen zu bedienen. Daraus folgt, dass die politischen Ziele einer spezifischen Steuervergünstigung, wie sie vom Gesetzgeber definiert werden, nicht immer als letztgültige Maßstäbe angesehen werden können. Selbstverständlich sind die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele für die Evaluierung zentral. Sie dienen als erster, in vielen Fällen wichtigster, aber eben nicht als letzter Maßstab für die Evaluierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegenwerts der Steuersubventionen.

Im Ergebnis nutzen wir einen *dreistufigen Maßstab*: Als erstes untersuchen wir, ob die betrachtete Steuervergünstigung ihre eigenen gesetzlichen Zwecke erreicht. Zweitens soll abgeschätzt werden, ob sie mit den *Subventionspolitischen Leitlinien* der Bundesregierung vom März 2006 konform geht.¹ Diese Selbstbindung der Bundesregierung stellt zusätzliche Anforderungen an vertretbare Subventionen. Steuervergünstigungen werden hier besonders kritisch gesehen. Drittens wird jede Steuersubvention im Hinblick auf das Allgemeininteresse untersucht. Naturgemäß ist das keine einfache Aufgabe, denn Gemeinwohl und öffentliche Wohlfahrt sind schwer fassbare Konzepte. Alle Versuche, diese Idealtypen zu operationalisieren, sind zwangsläufig zu einem gewissen Grad werturteilsbehaftet. Dieses potenzielle Problem dämmen wir ein, indem wir einfache und praxisnahe Prinzipien ökonomischer Effizienz sowie horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit umsetzen. Zudem legen wir in diesen Fragen Wert auf hohe Transparenz, so dass genutzte Ermessensspielräume offen gelegt werden.

Diese drei Analyseebenen müssen nicht zwangsläufig verschiedene Ergebnisse liefern. Auch werden wir uns im Folgenden nicht immer explizit auf jede einzelne beziehen. Die Unterschiede werden hauptsächlich dann relevant werden, wenn das Erreichen der Subventionsziele des Gesetzgebers allein nicht als Maßstab zur Bewertung ausreichen kann.

Der vorliegende Teilbericht zum Evaluationsprojekt hat die Steuervergünstigung für private kapitalgedeckte Altersvorsorge im Rahmen der Riester-Rente zum Gegenstand. Dies ist, wie noch deutlich werden wird, keine eindeutige Beschreibung des Untersuchungsgegenstands. In der öffentlichen Darstellung der Steuerförderung der Riester-Rente, nicht zuletzt durch Bundesregierung und Finanzministerium, dominiert die Präsentation *zweier* Elemente, Zulagenförderung ergänzt durch die steuerliche Behandlung der Sparbeträge als Sonderausgabenabzug. Auch wird der Sonderausgabenabzug im Einkommensteuergesetz (§ 10a EStG) als Steuerermäßigung bezeichnet. Steuervergünstigungen sind, einfach gefasst, immer die Ausnahme von der Regel. Da sich die synthetische Einkommensbesteuerung in Deutschland traditionell am Reinvermögenszugang (SHS-Einkommen) – bzw. dessen pragmatisch abgemilderten Pendant, dem Markteinkommen – orientiert hat, sind Zulagen und ergänzender Sonderausgabenab-

¹ Siehe 21. Subventionsbericht (2007), S. 9.

zug tatsächlich als solche Ausnahmen von der Regel zu betrachten. Dennoch werden im Subventionsbericht der Bundesregierung nur die über den Sonderausgabenabzug hinausgehenden Zulagen als Steuervergünstigung bezeichnet und kalkuliert. Auch diese Perspektive ist gleichermaßen richtig, denn für gesetzliche und Riester-Renten ist die *nachgelagerte Besteuerung* etabliert worden. Einkommen, das solcherart für die Altersvorsorge verwendet wird, unterliegt damit einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung – dem *anderen* großen Paradigma der Einkommenbesteuerung. Bezieht man sich auf diese andere Regel, um die Ausnahme (= Steuervergünstigung) zu charakterisieren, ist das Vorgehen des Subventionsberichts nur folgerichtig. Die fehlende Eindeutigkeit der Subventionsabgrenzung folgt also aus der neuen Mehrschichtigkeit des Referenzsystems. Wie in der weiteren Arbeit deutlich werden wird, ist es vor diesem Hintergrund weder möglich noch sinnvoll, eine der beiden Abgrenzungen als „richtig“ und die andere als „falsch“ zu kennzeichnen. Entsprechend hat die Evaluierung die Steuervergünstigungen der Riester-Rente in beiden Abgrenzungen zum Gegenstand; d.h. konkret auch den Sonderausgabenabzug, obwohl dieser im Subventionsbericht nicht thematisiert wird.

Die Evaluierung der Begünstigung privater, kapitalgedeckter Altersvorsorge folgt dem gemeinsamen Analyserahmen des gesamten Projektes. Zunächst beschreiben wir die Funktionsweise der Subvention (Kapitel B). Der darauf folgende Abschnitt diskutiert grundsätzlich die Frage der Abgrenzung Steuervergünstigung und skizziert dann kurz den Umfang der Förderung (Kapitel C), gefolgt von einem Abriss der bisherigen Forschung (Kapitel D). Das Hauptkapitel E umfasst die eigentliche Evaluierung. Zunächst prüfen wir die Subvention hinsichtlich ihrer ökonomischen Rechtfertigung. Im Anschluss analysieren wir die Förderung bezüglich ihrer Ziele und deren Erreichung. Dabei beschäftigen wir uns zunächst mit der Frage, ob die Riester-Rente instrumentell geeignet ist, die durch die vorangegangenen Rentenreformen entstandene Versorgungslücke zu schließen. Im Anschluss wird die Frage aufgeworfen, ob die Ersparnis der Haushalte durch die Riester-Förderung merklich gestiegen ist oder ob es sich größtenteils um Umschichtungen innerhalb der Ersparnis und damit womöglich um Mitnahmeeffekte handelt. Kapitel F zieht Schlussfolgerungen.

B. Die Funktionsweise der Riester-Förderung

Gesetzliche Grundlagen der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) sind das *Altersvermögensgesetz*, welches am 1.1.2002 in Kraft getreten ist, und das *Alterseinkünftegesetz* vom 5.7.2004 (Inkrafttreten im Wesentlichen zum 1.1.2005). Die Riester-Rente ist eine Ergänzung zur gesetzlichen Altersvorsorge auf freiwilliger Basis. Während der Einzahlungsphase werden Beiträge in förderfähige Sparformen eingezahlt, deren Kriterien der Gesetzgeber im *Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz* (AltZertG) festgelegt hat und die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) geprüft werden. Der Fiskus gewährt in der Einzahlungsphase des Ver-

trags eine Altersvorsorgezulage (Abschnitt XI EStG) oder einen steuermindernden Sonderausgabenabzug (§ 10a, §§ 79 ff. EStG), wobei die Zulage in den zugrunde liegenden Vertrag und nicht direkt an den Beitragszahler fließt. Es obliegt der Prüfung des zuständigen Finanzamts, ob im Einzelfall die Zulage oder aber der Sonderausgabenabzug günstiger ist (Günstigerprüfung). Fällt die Günstigerprüfung für den Sonderausgabenabzug aus, so umfasst die Steuerermäßigung den Betrag, der über die Höhe der dem Sparer zustehenden Zulagen hinausgeht. In diesem Fall wird die der Riester-Anlage zugeflossene Zulage aber nicht wieder entzogen, vielmehr wird sie durch eine Gegenrechnung beim Sonderausgabenabzug neutralisiert. Bei geringer Grenzsteuerbelastung und/oder mehreren Kindern übersteigt die Zulagenförderung in der Regel den steuerlichen Vorteil. Durch die Progression der Einkommensteuer nimmt mit steigendem Einkommen die Bedeutung des steuerlichen Abzugs von der Bemessungsgrundlage zu. Daraus resultiert ein teilweise u-förmiger Verlauf der staatlichen Förderquoten (vgl. Abbildung 1 unten).

Stets gilt, dass die Altersvorsorgezulage beantragt werden muss. Wird sie zwei Jahre lang nicht durch einen Antrag abgerufen, verfällt der Anspruch. Zur Vereinfachung des Antragsverfahrens wurde 2005 der so genannte Dauerzulagenantrag eingeführt. Dieser bevollmächtigt den Anbieter des Riester-Vertrags, die Altersvorsorgezulage zu beantragen, ohne für jeden Antrag die Zustimmung des Versicherten einholen zu müssen.

Die Kriterien für begünstigte Anlageprodukte sind im AltZertG geregelt. Die BaFin prüft, ob ein bestimmtes Vertragsmuster die erforderlichen Kriterien erfüllt. Wird ein entsprechendes Vertragsmuster von einem in § 1 Abs. 2 AltZertG genannten Anbieter vertrieben, dann wird der Vertrag bzw. das Vertragsmuster zertifiziert. Die Zertifizierung ist für die Finanzverwaltung bindend. Die begünstigten Anlageprodukte müssen im Wesentlichen folgenden Kriterien genügen:

- der Anbieter muss dem Anleger zusagen, dass zu Beginn der Auszahlungsphase im Rentenalter mindestens die Summe aus geleisteten Eigenbeiträgen und staatlichen Zulagen für die Altersleistungen zur Verfügung stehen;
- die Altersleistungen nicht vor dem 60. Lebensjahr ausgezahlt werden;
- die Abschluss- und Vertriebskosten auf mindestens fünf Jahre verteilt werden;
- die Anbieter von Riester-Sparformen Informationen bereitstellen, z.B. über die Verwendung der Vorsorgebeiträge, die Höhe der Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten, den Stand des Altersvorsorgevermögens und verschiedene Aspekte der Kapitalanlage;
- vierteljährlich die Möglichkeit besteht, den Altersvorsorgevertrag zu kündigen und das Kapital auf einen anderen zertifizierten Altersvorsorgevertrag zu übertragen; außerdem muss Ruhestellungsmöglichkeit gegeben sein.

Für alle Riester-Sparformen gilt, dass Zinsen und Erträge bei der Riester-Förderung während der Ansparzeit nicht versteuert werden müssen; stattdessen werden im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung die Auszahlungen (inkl. der Zulagen und Zinsen) voll versteuert.

Zu den förderfähigen Sparformen gehören private Rentenversicherungen, sowie Bank- und Fondssparpläne. Weiterhin kommen auch Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen in Frage. Selbst genutztes Wohneigentum wurde bislang nur indirekt gefördert, indem für die Finanzierung 10.000-50.000 € zinslos aus dem Altersvorsorgevertrag entnommen werden konnten, sofern die Summe bereits angespart war.

Im Juni 2008 beschloss der Bundestag, die Riester-Förderung mehr als zuvor auch auf selbst genutztes Wohneigentum auszudehnen (*Eigenheimrentengesetz*). Dieser Erweiterung hat der Bundesrat Anfang Juli 2008 zugestimmt. Unter dem „Wohn-Riester“ sollen die Regelungen der Riester-Förderung künftig (und rückwirkend ab Januar 2008) auch für den Erwerb oder Bau selbst genutzter Immobilien gelten. Das angesparte geförderte Altersvorsorgekapital kann nun ohne eine Mindest- oder Höchstentnahmesumme vollständig zur Finanzierung der Wohnimmobilie genutzt werden. Nur für Altverträge gilt bis Ende 2009 noch die Mindestentnahmegrenze von 10.000 € fort. Eine Rückzahlung bis zum Beginn des Rentenalters ist nicht mehr notwendig. Um das entnommene Kapital in der Auszahlungsphase zu besteuern, wird ein fiktives Wohnförderkonto angelegt und die Summe jährlich um 2% erhöht. Zu Beginn des Rentenalters muss der Riester-Sparer dieses Kapital inkl. der Erhöhungsbeträge versteuern. Er hat entweder die Möglichkeit, die Steuerschuld auf einen Schlag zu begleichen – in diesem Fall werden ihm 30% der Gesamtsumme erlassen – oder die Steuer bis zu seinem 85. Lebensjahr verteilt in Raten abzubezahlen. Im Falle des Verkaufs der Immobilien oder der Aufgabe der Selbstnutzung muss der in das Wohnförderkonto eingestellte Betrag versteuert werden, es sei denn, es wird ein neues selbst genutztes Eigenheim bzw. eine Eigentumswohnung gebaut oder gekauft oder das bisher geförderte Kapital in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag eingezahlt. Auch das Vermieten der Riester-Immobilie ist grundsätzlich nicht vorgesehen und führt zu einer Versteuerung des in das Wohnförderkonto eingestellten Betrages.

Im Juni 2008 beschloss der Bundestag, die Riester-Förderung mehr als zuvor auch auf selbst genutztes Wohneigentum auszudehnen (*Eigenheimrentengesetz*). Dieser Erweiterung hat der Bundesrat Anfang Juli 2008 zugestimmt. Unter dem „Wohn-Riester“ sollen die Regelungen der Riester-Förderung künftig (und rückwirkend ab Januar 2008) auch für den Erwerb oder Bau selbst genutzter Immobilien gelten. Das angesparte geförderte Altersvorsorgekapital kann zukünftig ohne eine Mindest- oder Höchstentnahmesumme vollständig zur Finanzierung der Wohnimmobilie genutzt werden. Nur für Altverträge gilt bis Ende 2009 noch die Mindestentnahmegrenze von 10.000 € fort. Eine Rückzahlung bis zum Beginn des Rentenalters ist jetzt nicht mehr notwendig. Um das entnommene Kapital in der Auszahlungsphase zu besteuern, wird ein fiktives Wohnförderkonto angelegt und die Summe jährlich um 2% erhöht. Zu Beginn des Rentenalters muss der Riester-Sparer dieses Kapital inkl. der Erhöhungsbeträge versteuern. Er hat entweder die Möglichkeit, die Steuerschuld auf einen Schlag zu begleichen – in diesem Fall werden ihm 30% der Gesamtsumme erlassen – oder die Steuer bis zu seinem 85. Lebensjahr verteilt in Raten abzubezahlen. Im Falle des Verkaufs der Immobilien oder der Aufgabe der Selbstnutzung muss der in das Wohnför-

derkonto eingestellte Betrag versteuert werden, es sei denn, es wird ein neues selbst genutztes Eigenheim bzw. eine Eigentumswohnung gebaut oder gekauft oder das bisher geförderte Kapital in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag eingezahlt. Auch das Vermieten der Riester-Immobilie ist grundsätzlich nicht vorgesehen und führt zu einer Versteuerung des in das Wohnförderkonto eingestellten Betrages.“

Eine zweite Möglichkeit der Nutzung des Wohn-Riesters besteht darin, dass die staatliche Förderung und die geleisteten Eigenbeiträge zur Abzahlung fälliger Raten eines Baukredits genutzt werden können, wenn die zuständige Bank diese Option anbietet. Die Zulage ist zudem auch für Bausparverträge als viertes Element neben den Rentenversicherungen, Bank- und Fondssparplänen erhältlich.

B.1. Empfängerkreis

Der Kreis derer, die Anspruch auf die Altersvorsorgezulage haben, bemisst sich nach § 10a EStG. Zum Berechtigtenkreis zählen prinzipiell diejenigen Personen, die negativ von der Renten- oder Versorgungsniveauabsenkung durch die Reform 2001 betroffen waren. Darunter sind u. a.:

- Rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer und Selbständige (auch scheinselbstständige Studenten und Arbeitnehmer);
- Auszubildende;
- Behinderte in anerkannten Werkstätten;
- Personen, die Kinder erziehen (maximal für die ersten drei Lebensjahre eines jeden Kindes);
- Pflegepersonen, die einen Pflegebedürftigen nicht erwerbsmäßig wenigstens 14 Stunden wöchentlich in seiner häuslichen Umgebung pflegen;
- Bezieher von Lohnersatzleistungen (bspw. Arbeitslosen- und Krankengeld);
- Wehr- und Zivildienstleistende;
- Helfer in einem freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr;
- Bezieher von Vorruhestandsgeld;
- Beamte, Richter, Soldaten und Amtsträger;
- Pflichtversicherte in der Altersversicherung der Landwirte;
- Arbeitssuchende, die Arbeitslosengeld I oder II beziehen, und
- Arbeitssuchende, die wegen des zu berücksichtigenden Einkommens oder Vermögens keine Lohnersatzleistungen beziehen.
- Ehegatten sind jeweils für sich zulageberechtigt, wenn sie zum begünstigten Personenkreis gehören. Darüber hinaus sind Ehegatten, die selbst keinen Anspruch auf die Altersvorsorgezulage haben, mittelbar berechtigt, wenn der Partner zum begünstigten Personenkreis gehört.

Größtenteils handelt es sich bei den Riester-Berechtigten um die Personen, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig sind. Keinen Anspruch auf staatliche Zulagen im Rahmen der Riester-Förderung haben entsprechend:

- Selbstständige, die nicht rentenversicherungspflichtig sind;
- Freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte;
- Pflichtversicherte in berufsständischen Versorgungseinrichtungen;
- Geringfügig Beschäftigte, die nicht auf die Versicherungsfreiheit verzichten;
- Bezieher von Sozialhilfe/Sozialgeld und
- Altersrentner.

Auf Kritik an dieser Förderlücke hat der Gesetzgeber reagiert und seit 2005 nicht zulageberechtigte Personen etwa im Rahmen der „Rürup-Rente“ förderfähig gemacht. Die „Rürup-Rente“, auch Basisrente genannt, ist für *alle* Personen zulässig, die steuerlich gefördert für ihr Alter vorsorgen möchten. Aufgrund des Ausschlusses von der Riester-Förderung ist sie besonders für nicht gesetzlich rentenversicherte Selbstständige, Freiberufler und Gewerbetreibende interessant. Während die Bedingungen für die Rentenauszahlung ähnlich wie bei der Riester-Rente strukturiert sind, gestalten sich die Einzahlungsbedingungen flexibler. Die Beiträge zur Rürup-Rente können anteilig als Sonderausgaben steuerlich abgesetzt werden (der absetzbare Anteil steigt jährlich um 2%-Punkte von 60% im Jahr 2005 auf 100% im Jahr 2025). Die steuerliche Förderung der „Rürup-Rente“ ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung.

B.2. Zulagenhöhe und Sonderausgabenabzug

Die Förderung wird in zwei unterschiedlichen Formen gewährt. Zum einen zahlt der Staat an jeden Förderberechtigten eine Zulage, Kinder werden gesondert durch eine höhere Zulage berücksichtigt.² Diese Zulagen sind progressionsunabhängig und werden pauschal gewährt. Ein zweites Element der Förderung – die Steuerminderung – ist einkommensabhängig. Der unmittelbar Zulageberechtigte kann die Aufwendungen für die Riester-Rente als Sonderausgaben von der Einkommensteuer absetzen. Ist die Steuerersparnis höher als die Summe der Zulagen, so erhält der Sparer eine Steuer-rückzahlung in Höhe des Überschusses.

² Wir nutzen hier den breiteren Begriff der Steuervergünstigung, der sich auf den regulären Einkommensbegriff in Anlehnung an den Reinvermögenszugang bezieht.

Tabelle 1: Die „Riester-Treppe“

Jahr	Sparbeitrag vom Bruttoeinkommen	Zulagen (p.a.)			Sonderausgabenabzug p.a.
		Single	Ehepaare	Zulage pro Kind	
2002 und 2003	1%	38 €	76 €	46 €	max. 525 €
2004 und 2005	2%	76 €	152 €	92 €	max. 1.050 €
2006 und 2007	3%	114 €	228 €	138 €	max. 1.575 €
Ab 2008	4%	154 €	308 €	185 € für Kinder, die vor dem 1.1.2008 geboren sind; 300 € für Kinder, die nach dem 1.1.2008 geboren sind.	max. 2.100 €

Der Sonderausgabenabzug ist nach oben hin beschränkt. Ansetzbar sind neben den tatsächlichen eigenen Aufwendungen auch die staatlichen Zulagen, d.h. die Bemessungsgrundlage vermindert sich um max. 2.100 € (ab 2008). Obgleich es sich bei den Zulagen um Zahlungen eines Dritten handelt, werden sie wie eigener Aufwand bewertet. Dies erscheint zunächst als systemwidrige Regelung, da der Steuerpflichtige im Einkommensteuergesetz nur eigene Aufwendungen steuermindernd geltend machen kann (doppelte Begünstigung). Berechtigung findet diese Regelung jedoch durch die nachgelagerte Besteuerung der Auszahlungen (verzinsten Beiträge inkl. der Zulage) im Rentenalter.

Beispielrechnung für Förderquoten in der Ansparphase

(ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags):

Ausgangssituation:

Alleinstehende Person, keine Kinder. Zu versteuerndes Jahres-Einkommen (gleichzeitig aktuelles zVE) von 60.000 €, Einkommensteuer: 17.286 €.

Riester-Sparbetrag:

4 % von 60.000 €, max. 2.100 € = 2.100 €,
davon staatliche Zulagen: 154 €, Eigenbeitrag: 1.946 €.

Sonderausgabenabzug:

60.000 € - 2.100 € = 57.900 € (neue Bemessungsgrundlage):

Die aus der neuen Bemessungsgrundlage folgende Einkommensteuer von 16.404 € wird um die gezahlte Zulage von 154 € auf 16.558 € erhöht. Die Steuererminderung beträgt somit 17.286 € - 16.558 € = 728 €.

Förderung insgesamt: Zulagen 154 € + Steuererminderung 728 € = 882 €.

Förderquote: Förderung geteilt durch Sparbetrag: 882 €/2.100 € = 42%

Verheirate Paare bekommen die doppelte Zulage von Alleinstehenden, jedoch nur, wenn beide Verträge abschließen. Sind beide Ehegatten begünstigt und haben Altersvorsorgebeiträge entsprechend ihrer jeweiligen Vorjahresbruttoeinkommen geleistet, steht jedem von ihnen der steuerliche Sonderausgabenabzug zu, d.h. der maximale Abzugsbetrag verdoppelt sich in der Endstufe auf $2 \times 2.100 \text{ €}$. Eine Übertragung nicht ausgenutzter Beträge auf den Partner ist dabei nicht zulässig.

Ist bei Ehepaaren nur ein Partner förderberechtigt und nimmt er die Riester-Förderung in Anspruch, kann der andere Partner ebenfalls einen Vertrag abschließen und erhält die Zulage, *ohne* einen eigenen Sparbetrag zu leisten. Ein Sonderausgabenabzug bis zur maximalen Höhe kommt dann für die Altersvorsorgebeiträge des unmittelbar Begünstigten und die Zulagen beider Ehegatten in Betracht. Es erfolgt aber keine Verdoppelung des Höchstbetrages. Hat der mittelbar Begünstigte freiwillig Altersvorsorgebeiträge geleistet, so können diese beim Sonderausgabenabzug des direkt begünstigten Ehegatten angesetzt werden, sofern der Höchstbetrag nicht überschritten wird.

Um Eltern mit Kindern verbesserte Möglichkeiten zur Altersvorsorge zu geben, werden für Kinder besondere Zulagen gewährt. Bei zusammen veranlagten Elternteilen, erhält nur ein Ehepartner – in der Regel die Mutter (nur auf Antrag beider Eltern der Vater) – die Zulagen für Kinder. Diese Zulagen werden so lange gewährt, wie Anspruch auf Kindergeld besteht.

Während die Zulagen mit maximal 168 € für eine Familie mit zwei Kindern in den Jahren 2002 und 2003 recht überschaubare Beträge abgaben, so haben sie nach mehreren Steigerungen in der Vergangenheit 2008 ihre endgültige Höhe erreicht. Für die Familie mit zwei Kindern bedeutet dies eine Gesamtzulage von 678 €, wenn die Kinder vor dem 01.01.2008 und 908 €, wenn sie nach dem 01.01.2008 geboren wurden.

Gleichzeitig ist auch der dem Bürger abverlangte Mindesteigenbeitrag gestiegen, der notwendig ist, um die vollen staatlichen Zulagen zu bekommen. Er betrug bei der Einführung der Riester-Förderung vor sechs Jahren lediglich 1 Prozent vom Bruttoeinkommen, vermindert um die Zulagen, und ist mittlerweile auf 4 Prozent angewachsen. Spart ein Haushalt weniger, so bekommt er auch die staatlichen Zulagen nur anteilig. Für Sparer aus sehr niedrigen Einkommensklassen wurde ein minimaler Eigenbeitrag (Sockelbetrag) festgelegt. Unabhängig vom Familienstand oder der Anzahl der Kinder beträgt dieser seit 2005 60 € (bis 2004 betrug er 45 € und für Familien mit Kindern 38 € (mit einem Kind) bzw. 30 € (mit zwei oder mehr Kindern)). Ab 2008 erhalten junge Erwachsene, die unmittelbar zulageberechtigt sind und zu Beginn des Beitragsjahres das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, bei Beantragung der Altersvorsorgezulage eine einmalig um bis zu 200 € erhöhte Grundzulage. Das Datum des Vertragsabschlusses ist insoweit ohne Bedeutung.

Die Förderquote im Rahmen der Riester-Rente bestimmt sich in der Ansparphase aus der Höhe der fixen Zulagen, den darüber hinaus gehenden steuerlichen Vorteilen und der Größenordnung der gesamten Sparleistung, die sich wiederum aus dem Eigenanteil und den staatlichen Zulagen zusammensetzt. Die staatliche Förderquote ist also umso höher, je größer der steuerliche Vorteil und je geringer die Eigenleistung. Dabei

ist jedoch immer zu beachten, dass der Eigenbeitrag und die Zulagen während der Ansparphase zwar steuerfrei geleistet werden, jedoch in der Auszahlungsphase voll versteuert werden müssen. Diese nachgelagerte Besteuerung reduziert die staatliche Riester-Förderung. An dieser Stelle betrachten wir zunächst jedoch die Förderquoten vor Besteuerung im Alter. Diese partielle Betrachtung entspricht der üblichen Vorgehensweise³, ist jedoch durch das Ausklammern der zu zahlenden Steuern in der Auszahlungsphase unvollständig.

Die hier genutzten Begriffe wie Förderquote, Eigenleistungsquote usw. werden nach den folgenden, einfachen Regeln ermittelt

F	Staatliche Förderung: Entweder Zulage oder Sonderausgabenabzug (Günstigerprüfung)
C	Konstante (Zulagen)
StV	Steuerlicher Vorteil: Einkommensteuerminderung nach Sonderausgabenabzug abzüglich der staatlichen Zulagen
E	Eigenbeitrag zur Sparleistung, min. 60 €
S	Gesamte förderfähige Sparleistung, max. 2 x 2100 €, wenn beide Ehepartner rentenversicherungspflichtig sind und eigene Riester-Verträge abgeschlossen haben und max. 2100 €, wenn ein Ehepartner nur mittelbar förderfähig ist.
f	Förderquote
e	Eigenleistungsquote

$$S = C + E$$

$$F = StV, \text{ wenn } StV > C; \text{ sonst } C$$

$$f = \frac{F}{S}, \quad e = \frac{F}{C + E}$$

$$e = 1 - f$$

Abhängig vom Familienstand, der Anzahl der Kinder und vom Einkommen ergeben sich unterschiedliche Förderquoten für Riester-Sparformen, die für einige Beispielfälle in Tabelle 2 sowie ausführlicher in Abbildung 1 dargestellt werden. Es ist auf den ersten Blick ersichtlich, dass Familien mit Kindern sowie alle Personen, die im Vorjahr *kein* Einkommen hatten, in besonderem Maße von der Riester-Förderung profitieren. Sparer, die lediglich den Mindesteigenbeitrag von 60 € im Rahmen einer Riester-Sparform geleistet haben, erhalten staatliche Förderquoten zwischen knapp 72% und 94%.⁴

³ Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge nach einer Quelle des BMF (2007); Deutsche Bundesbank (2002); sowie diverse Versicherungen (AXA, Württembergische, Generali).

⁴ Zur Berechnung des steuerlichen Vorteils werden die Annahmen getroffen, dass sich das aktuelle Bruttoeinkommen nicht vom Vorjahreseinkommen unterscheidet und dass der nicht rentenversicherungspflichtige Ehepartner kein Geld verdient. Gibt man letztere Annahme auf, so profitiert die eheliche Gemeinschaft durch den höheren Grenzsteuersatz bereits bei einem niedrigeren Einkommen vom steuerlichen Vorteil der Riester-Rente.

Durch die hohe Förderung für Kinder, die nach dem 01.01.2008 geboren werden (300 €), profitieren diese Familien besonders stark von der Förderung. Selbst bei einem Vorjahres-Bruttoeinkommen von 250.000 € und einem Grenzsteuersatz von 42% kommt das Element der Steuerminderung durch Sonderausgabenabzug für sie nicht zum Tragen, da die staatlichen Zulagen so hoch sind (908 €), dass sie bei einem Sparbetrag von 2.100 € zu einer Förderung von 43,24% führen.

Tabelle 2: Beispielhafte Berechnung der Förderquoten in der Ansparphase (ohne Berücksichtigung des SolZ)

Rechenexempel für 2008 (ohne SolZ)	Zu versteuerndes Jahreseinkommen (Vorjahr)	Sparleistung einschließlich Zulagen (min. 4% vom Einkommen, max. 2.100€)	Eigenbeitrag (min. Sockelbetrag 60€)	Gesamtzulage	Sonder- ausgaben- abzugs- wirkung der Sparleistung	Zusätzliche Entlastung durch Sonder- ausgaben- abzug (min. 0)	Staatliche Förderung (Zulagen plus zusätzliche Entlastung durch Sonderaus- gabenabzug)	Förderung bei Sparvolumen von 4%
	€/Jahr	€/Jahr	€/Jahr	€/Jahr	€/Jahr	€/Jahr	€/Jahr	%
	1	2 = 3 + 4	3 = (1 * 0,04) * 4; min. 60	4	5	6 = 5 - 4	7 = 4 + 6	8 = 7 : 2
Ehepaar mit zwei Kindern (geb. nach dem 01.01.2008), nur ein Ehepartner direkt förderberechtigt	10.000	968	60	908	0	0	908	93,80%
	20.000	968	60	908	180	0	908	93,80%
	30.000	1.200	292	908	298	0	908	75,67%
	50.000	2.000	1.092	908	586	0	908	45,40%
	100.000	2.100	1.192	908	856	0	908	43,24%
Ehepaar mit zwei Kindern (geb. vor dem 01.01.2008), nur ein Ehepartner direkt förderberechtigt	10.000	738	60	678	0	0	678	91,87%
	20.000	800	122	678	150	0	678	84,75%
	30.000	1.200	522	678	298	0	678	56,50%
	50.000	2.000	1.322	678	586	0	678	33,90%
	100.000	2.100	1.422	678	856	178	856	40,76%
Ehepaar ohne Kinder, nur ein Ehepartner direkt förderberechtigt	10.000	400	92	308	0	0	308	77,00%
	20.000	800	492	308	150	0	308	38,50%
	30.000	1.200	892	308	298	0	308	25,67%
	50.000	2.000	1.692	308	586	278	586	29,30%
	100.000	2.100	1.792	308	856	548	856	40,76%
Alleinstehend ohne Kinder	10.000	400	246	154	75	0	154	38,50%
	20.000	800	646	154	217	63	217	27,13%
	30.000	1.200	1.046	154	379	225	379	31,58%
	50.000	2.000	1.846	154	811	657	811	40,55%
	100.000	2.100	1.946	154	882	728	882	42,00%

Anders als bei Familien mit Kindern verläuft die Kurve für kinderlose Alleinstehende u-förmig und die Förderungsquoten steigen nach dem Tiefpunkt bei 20.000 € mit steigendem Einkommen. Für diese Gruppe kommt der Sonderausgabenabzug bereits ab einem Einkommen von 20.000 € zum Tragen. Bei 60.000 € hat der Alleinstehende die höchste Förderquote erreicht (42%). Aufgrund ihres geringeren Grenzsteuersatzes erreichen Familien ohne Kinder oder mit Kindern, die vor 2008 geboren sind, diese Förderquote erst in sehr hohen Einkommensklassen (ab 200.000 €). Die insgesamt niedrigste Förderquote trifft kinderlose Ehepaare mit einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 € pro Jahr.

Die vorteilhaftesten Förderquoten erhalten alle Gruppen, wenn sie im Vorjahr kein Einkommen hatten und nur den Mindesteigenbeitrag von 60 € Sparleistung erbracht haben. Familien mit zwei nach dem 01.01.2008 geborenen Kindern erhalten mit steigendem Einkommen kontinuierlich gleich bleibende oder sinkende Förderquoten, die jeweils niedrigste Quote erreichen sie bei einem Vorjahreseinkommen von 60.000 € und aufwärts. Für die anderen drei Gruppen ergibt sich ein u-förmiger Verlauf der Förderquoten, wonach

- Ehepaare mit zwei Kindern (geb. vor 2008) bei einem Gesamteinkommen von 60.000 €
 - Ehepaare ohne Kinder bei einem Gesamteinkommen von 30.000 € und
 - Alleinstehende ohne Kinder bei einem Vorjahreseinkommen von 20.000 €
- die geringsten Förderquoten erhalten.

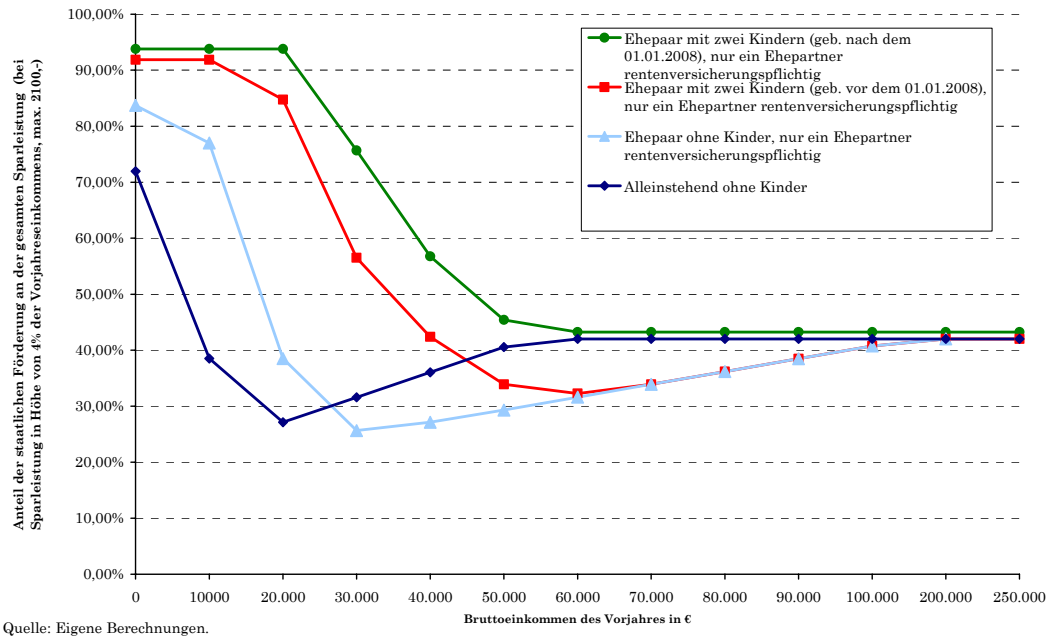


Abbildung 1: Förderquoten als Kombination von Zulagen und Sonderausgabenabzug (Ansparphase)

Der höhere Spareigenbeitrag, der sich steuermindernd auswirkt, sowie der höhere Grenzsteuersatz bei Alleinstehenden führen dazu, dass sie ab einem Einkommen von 30.000 € besser gestellt werden als ein verheiratetes Paar ohne Kinder. Bei 50.000 € Jahreseinkommen „überholt“ der Alleinstehende gar die Familie mit zwei vor 2008 geborenen Kindern.

Auch wurde im Rahmen dieser exemplarischen Berechnung geprüft, ob es sich für die einzelnen Gruppen eventuell lohnt, freiwillig einen höheren Eigenbeitrag zu sparen, um von den steuerlichen Vorteilen zu profitieren. Dies ist jedoch hinsichtlich der zu erreichenden Förderquoten für keine der vier betrachteten Gruppen eine lohnenswerte Alternative.

Im Folgenden werden nun Ehepaare betrachtet, die beide rentenversicherungspflichtig beschäftigt sind. Die Förderquoten unterscheiden sich dann nicht nur nach Familienstand und Einkommen, sondern auch danach, wie der Verdienst unter den Ehepartnern verteilt ist. Es lässt sich keine eindeutige Aussage treffen, welche Einkommensverteilung vorteilhafter ist, da dies von verschiedenen Faktoren abhängt.

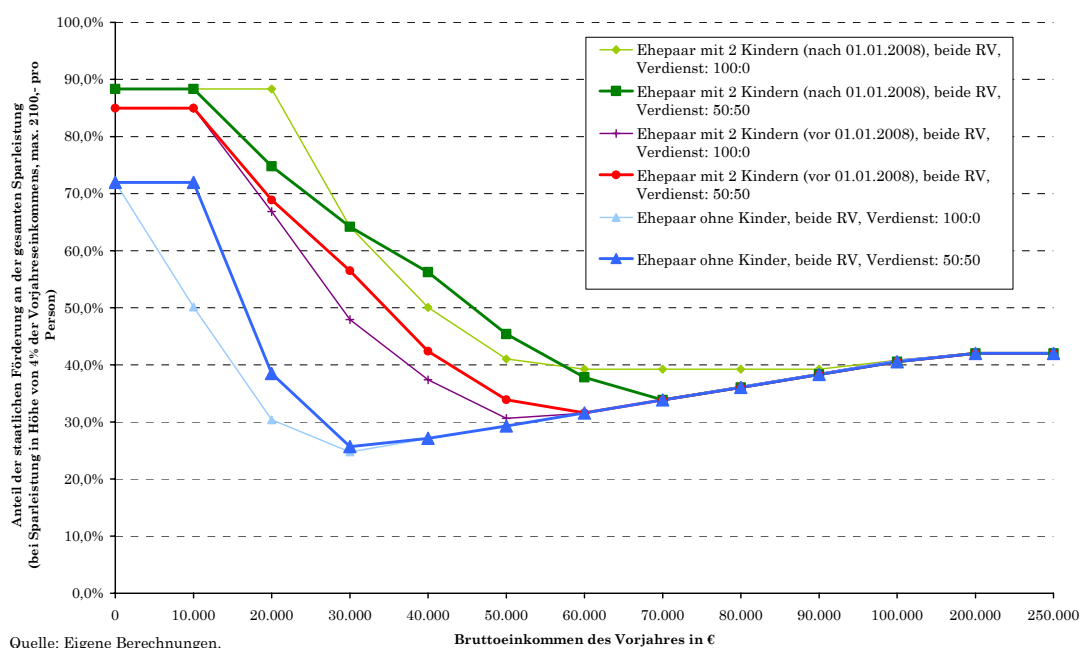


Abbildung 2: Förderquoten durch die Riester-Förderung bei zwei unmittelbar förderfähigen Ehepartnern, Unterscheidung nach Gehaltsverteilung

Verdient im Extremfall ein Ehegatte alles und der andere nichts, so ist der gesamte Eigenbeitrag geringer, als wenn beide verdienen und je 4% ihres Bruttoeinkommens abzüglich der Zulagen sparen. Gleichzeitig nimmt mit steigender Eigen- und damit Sparleistung insbesondere in höheren Einkommensklassen der steuerliche Vorteil zu.

Für Familien mit zwei vor 2008 geborenen Kindern sowie für Paare ohne Kinder, gilt, dass die Förderquoten im Falle des gleich verteilten Einkommens immer größer (oder gleich) sind, als in einer Situation, in der ein Ehepartner das gesamte Einkommen verdient. Für Familien mit zwei nach dem 1.1.2008 geborenen Kindern stellt sich die Situation etwas anders dar. Mal überwiegt der steuerliche Vorteil bei gleich verteilten Einkommen, der dadurch entsteht, dass beide bis zu 2.100 € steuerlich geltend machen können, mal der Vorteil der geringeren Eigenleistung, wenn ein Ehepartner nur den Sockelbetrag von 60 € leisten muss.

B.3. Auszahlungsmodalitäten und schädliche Verwendung

Die Auszahlung der Riester-Rente in Form einer Leibrente oder eines Auszahlungsplans mit anschließender Teilkapitalverrentung kann frühestens ab einem Alter von 60 Jahren oder zu Beginn einer vor dem 60. Lebensjahr beginnenden Altersrente erfolgen. Bei Rentenbeginn kann eine 30-prozentige Teilauszahlung förderunschädlich in Anspruch genommen werden. Die Auszahlungen müssen in Form einer lebenslangen,

gleich bleibenden oder auch steigenden, monatlich zu zahlenden Altersleistung erfolgen und sind voll einkommensteuerpflichtig.

Im Falle einer „schädlichen“ Verwendung müssen die Zulagen und die steuerlichen Vorteile zurückgezahlt oder im bei Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum („Wohn-Riester“) das geförderte Kapital versteuert werden. Eine schädliche Verwendung liegt z.B. vor,

- wenn der Riester-Vertrag gekündigt wird. Was jedoch nicht zur Rückzahlung führt, ist der Wechsel zu einem anderen zertifizierten Altersvorsorgevertrag. Die Gebühren sind jedoch vom Sparer selbst zu tragen;⁵
- wenn der Anspruchsberechtigte vor Rentenbeginn verstirbt. Wird die Riester-Rente an Kinder oder andere Personen vererbt, so müssen die Zulagen und Steuervergünstigungen zurückgezahlt werden. Ausschließlich für den Ehepartner ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die Zulagen des Verstorbenen zu übernehmen. Dafür muss das ererbte Altersvermögen auf einen auf den Namen des überlebenden Ehegatten lautenden zertifizierten Altersvorsorgevertrag übertragen werden. Während das in Bank- und Fondssparplänen angesparte Kapital generell vererbt werden kann, hängt die Situation bei der privaten Rentenversicherung von der Vertragsgestaltung ab. Dort ist ein Vererben in der Regel nicht vorgesehen, man kann aber eine Rentengarantiezeit vereinbaren, die dafür sorgt, dass der Partner für diese Zeit weiter eine Rente erhält. Für das Erbe gelten die allgemeinen steuerlichen Regelungen, der Erbe des Riester-Sparers steht also nicht schlechter da, als wenn ungefördert gespart worden wäre;
- wenn Kapital für den Erwerb von Wohneigentum entnommen und die Selbstnutzung des Wohneigentums vorzeitig aufgegeben wird;
- wenn die unbeschränkte Steuerpflicht des Anspruchsberechtigten endet, ohne dass ein Fall der Entsendung vorliegt. Die Rückzahlung kann dann auf Antrag des Anspruchsberechtigten bis zur Rentenphase gestundet werden. Die Stundung wird verlängert, wenn mindestens 15 % von der Rentenzahlung zurückgezahlt werden, bis die staatliche Förderung vollständig zurückgezahlt wurde.

Nicht zurückgezahlt werden müssen die Zulagen, wenn eine Ruhestellung des Vertrags ohne Auszahlung des Guthabens vereinbart wird.

Bezüglich der Anrechnung der Riester-Ersparnis auf Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II gilt, dass das angesparte Altersvorsorgevermögen und die Erträge in der Einzahlphase nicht als Vermögen angerechnet werden (§ 90 Abs. 2 Nr. 2 SGB XII und § 12 Abs. 2 Nr. 2 SGB II). Vom Einkommen abgesetzt werden die laufenden Beiträge bis zur Höhe des Mindesteigenbeitrages, welcher seit 2008 4% des sozialversicherungspflichtigen Vorjahreseinkommens abzüglich der Zulage beträgt. Darüber hinausgehendes Kapital ist nicht besonders geschützt. Außerdem betrifft der Schutz nur die Einzahlun-

⁵ Diese Gebühren unterscheiden sich merklich zwischen den verschiedenen Anbietern. In den meisten Fällen schwanken die Wechselgebühren zwischen 50 und 100 Euro, bei Fondssparplänen eher etwas weniger, bei Versicherungen etwas mehr (vgl. Finanztest Spezial 2007).

gen, das angesparte Kapital und dessen Erträge. Eine spätere Auszahlung aus der geförderten Vorsorge ist nicht besonders geschützt.

Weiterhin sind das angesparte Altersvorsorgevermögen, die Erträge, die laufenden Beiträge und der Anspruch auf Zulage nicht pfändbar (§ 851 Abs. 1 Zivilprozessordnung in Verbindung mit § 97 Einkommensteuergesetz), noch gehören sie im Falle eines Insolvenzverfahrens zur Insolvenzmasse (§ 36 Abs. 1 Insolvenzordnung).

Anders stellt sich die Situation in der Rentenphase dar. Dort werden die Auszahlungen voll auf die Grundsicherung angerechnet. Auf diese in jüngster Zeit in heftiger Kritik stehende Regelung werden unten noch kurz eingegangen.

C. Abgrenzung und Umfang der Subventionen

C.1. Die grundsätzliche Frage: Was ist die Steuervergünstigung zur Förderung der Riester-Rente?

Das Gesamtvorhaben zur Evaluierung der großen Steuervergünstigungen betrachtet die 20 größten Steuervergünstigungen, die der 21. Subventionsbericht auflistet. Für die Steuervergünstigungen zugunsten der Riester-Rente ist das kein einfaches Herangehen. Wie einleitend schon angesprochen, ist die offizielle Darstellung dessen, was die Steuervergünstigung ausmacht, keineswegs eindeutig. In der öffentlichen Darstellung der Steuerförderung der Riester-Rente, nicht zuletzt durch Bundesregierung und Finanzministerium, dominiert die Präsentation *zweier* Elemente, Zulagenförderung ergänzt durch die steuerliche Behandlung der Sparbeträge als Sonderausgabenabzug.⁶ Auch wird der Sonderausgabenabzug im Einkommensteuergesetz (§ 10a Absatz 4 EStG) als Steuerermäßigung bezeichnet. Auf der anderen Seite werden im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF 2007) nur die über den Sonderausgabenabzug hinausgehenden Zulagen als Steuervergünstigung bezeichnet und kalkuliert. Beide Abgrenzungen haben ihre Berechtigung.

Steuervergünstigungen sind immer die sprichwörtliche Ausnahme von der Regel. Meistens ist diese Regel einfach und eindeutig zu erkennen. Im vorliegenden Fall ist das jedoch nicht so. Traditionell gilt die Reinvermögenszugangstheorie (SHS-Einkommen⁷) – bzw. deren pragmatisch abgemildertes Pendant, die Markteinkommenstheorie – als maßgebend für die Einkommensarten, die in einer umfassenden und synthetischen Einkommensteuer erfasst werden sollten. Einkommensbestandteile, die hier gar nicht,

⁶ Vgl. beispielsweise BMF (2005): Vorsorgen und Steuern sparen - Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge; BMF (2008): Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung.

⁷ Der umfassende Einkommensbegriff wird nach seinen drei geistigen Vätern Georg von Schanz, Robert M. Haig und Henry C. Simons als SHS-Einkommen bezeichnet.

nur ermäßigt und/oder nur wesentlich verzögert besteuert werden, können als steuerlich begünstigt angesehen werden. Aus dieser Perspektive sind mit Blick auf die Riester-Rente tatsächlich die Zulagen und der ergänzende Sonderausgabenabzug als Ausnahmen von der Regel und damit als Steuervergünstigungen zu betrachten. Der Umstand, dass in Riester-Verträgen aus un versteuerten Einkommen gespart werden kann, dass nicht beim Vermögenszugang, sondern z.T. Jahrzehnte später bei der Vermögensauflösung nachgelagert besteuert wird, ist aus Sicht des SHS-Einkommens als Steuervergünstigung anzusehen. Dieser Steuervorteil wird besonders deutlich im Vergleich zu regulären Sparformen, die – selbst wenn sie vom Sparer zur Altersvorsorge gemeint sind – jenseits des Sparerfreibetrags der regulären Einkommensteuer unterliegen bzw. ab 2009 der Abgeltungsteuer. Die Riester-Förderung zielt darauf ab, Einkommensbestandteile für die private Altersvorsorge zweckzubinden, die ansonsten in den unmittelbaren Konsum oder in die ungebundene Ersparnis fließen würden – beides Aktivitäten mit regulärer einkommensteuerlicher Behandlung. Mit Blick auf die relevanten alternativen Einkommensverwendungen wird deutlich, dass der politische Zweck der Riester-Förderung es nahelegt, nicht nur die Zulage, sondern auch den finanziellen Vorteil des Sonderausgabenabzugs als Teil der begünstigenden steuerlichen Behandlung zu betrachten.

Auf der anderen Seite unterliegen aber nicht nur Riester-Sparbeiträge, sondern auch andere Formen der Altersvorsorge der nachgelagerten Besteuerung, konkret Leibrenten und andere Leistungen, die aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, den landwirtschaftlichen Alterskassen, den berufsständischen Versorgungseinrichtungen und aus Rentenversicherungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 2 lit b EStG. In der nachgelagerten Besteuerung werden die Einkommensanteile, die dieser Art von Altersvorsorge zugeführt werden, nicht im Zeitpunkt des Vermögenszugangs „vorgelagert“ besteuert, sondern erst, wenn das tatsächliche oder – im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung – unterstellte Vorsorgevermögen über eine Leibrente aufgelöst wird. Die nachgelagerte Besteuerung vermeidet eine *Doppelbesteuerung* derart, dass Ersparnis aus versteuertem Einkommen erfolgt, dann aber auch die Erträge dieser Ersparnis wiederum der Einkommensteuer unterliegen. Die nachgelagerte Besteuerung ein Element der Ausgabensteuer in der „konventionellen“ Einkommensteuer oder, wie *Wiegard* (2000) es formuliert, „das trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer“. Einkommen, das für die Altersvorsorge verwendet wird, unterliegt der konsumorientierten Einkommensbesteuerung – dem *anderen* großen Paradigma der Einkommensbesteuerung. Die Ausgabensteuer hat in der deutschen steuerpolitischen Diskussion nie die gleiche große Rolle gespielt wie in der anglo-amerikanischen Welt. Dessen ungeachtet ist sie, gerade wenn es um die steuerliche Würdigung von Ersparnis und Altersvorsorge geht, ein gleichwertiger steuersystematischer Bezugspunkt für eine einkommensteuerliche Norm: Die Ausgabensteuer ist entscheidungsneutral zwischen Gegenwartskonsum und Zukunftskonsum, während die umfassende Einkommensteuer nach SHS-Paradigma Zukunftskonsum durch genannte Doppelbesteuerung im Vergleich zum Gegenwartskonsum diskriminiert.

Nachdem – in Reaktion auf ein dahingehendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts – die nachgelagerte Besteuerung vom Gesetzgeber zur Regelbesteuerung bei gesetzlichen Renten und anderen, staatlich favorisierten Vorsorgesystemen erklärt worden ist, ist es nur konsequent, dieses steuerliche *Benchmark* auch für Altersvorsorge im Rahmen von Riester-Verträgen zu etablieren. Diese Vorgehensweise wählt auch der Subventionsbericht des Bundes. Der Sonderausgabenabzug ist das Instrument zur Herstellung der nachgelagerten Besteuerung der Riester-Renten. In diesem von einem konsumorientierten Einkommensteuerbegriff geprägten Bereich ist es folgerichtig, nur die darüber hinausgehenden Zulagen als Steuervergünstigungen auszuweisen.

Tabelle 3: Steuersystematische Benchmarks verschiedener Einkünfte ab 2009 (einfache Darstellung)

Einkünfte aus...	davon aus...	Steuerregime		
		Reguläre Einkommensteuer (SHS-Einkommen)	Abgeltungsteuer (ab 2009)	Nachgelagerte Einkommensteuer (Konsumsteuer)
1. Land- und Forstwirtschaft		X		
2. Gewerbebetrieb		X		
3. Selbständiger Arbeit		X		
4. Nichtselbständiger Arbeit		X		
5. Kapitalvermögen	Bis 801 €, Sparer-Pauschbetrag			Zinsbereinigt KonsumSt.
	Ab 801 €, generell		X	
6. Vermietung und Verpachtung		X		
7. Sonstigen Einkünften	Altersbezügen, gesetzl. Renten*			X
	Riester- und Rürup-Renten			X
	Privaten Veräußerungsgewinnen		X	
	Sonstigen "Sonstigen Einkünften"	X		

* Graduelle Einführung der nachgelagerten Besteuerung bis 2040.

Wie einleitend schon kurz angemerkt, sind Steuervergünstigungen, einfach gesprochen, immer *die Ausnahme von der Regel*. Aber die *Einheit* der Einkommensteuerregeln in Bezug auf Altersvorsorge und Ersparnis ist in den vergangenen Jahren aufgegeben worden zugunsten eines in doppelter Hinsicht schedularen Systems. Zum einen wurde, wie oben dargelegt, im Bereich der Alters- und Leibrenten als normative *Bemessungsgrundlage* anstelle der vorgelagerten die nachgelagerte Besteuerung bestimmt, d.h. der Wechsel von der umfassenden Einkommensteuer zur Ausgabensteuer. Eine ähnliche Teilung erfolgt auch im *Steuertarif* mit der Einführung der Abgeltungsteuer für Kapitalerträge ab 2009. Tabelle 3 gibt einen einfachen Überblick zu den damit bestehenden Benchmarks für verschiedene Einkünfte.

Die nachgelagerte Besteuerung wirkt sich im Vergleich zur klassischen Einkommensteuer positiv für den Sparer aus. Bei langfristigem Sparen – wie bei der Altersvorsorge üblich – kann der finanzielle Vorteil aus der nachgelagerten Besteuerung auch den Vorteil des niedrigeren Steuersatzes der Abgeltungsteuer dominieren: In der nachstehenden Beispielrechnung verbleibt dem Steuerzahler mit einem moderat hohem

Einkommen rund 10% mehr Ersparnis, wenn er nachgelagert mit dem persönliche Grenzsteuersatz von 40% besteuert wird als wenn er vorgelagert mit dem Abgeltungssteuersatz (25%) besteuert wird (Tabelle 4).

Tabelle 4: Vergleich von nach- und vorgelagerter Besteuerung

Periode		Sparen mit nachgelagerter Besteuerung		Kapitalerträge (Abgeltungsteuer 25%)	
		Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=40%)	Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=40%)
1	Bereits angespartes Kapital	0	0	0	0
	Kapitalertrag	0	0	0	0
	Kapitalertragssteuern	0	0	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	2.000	2.000	1.500	1.200
	Ersparnis nach Steuern	2.000	2.000	1.500	1.200
2	Bereits angespartes Kapital	2.100	2.100	1.575	1.260
	Kapitalertrag	100	100	75	60
	Kapitalertragssteuern	0	0	0	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	2.000	2.000	1.500	1.200
	Ersparnis nach Steuern	4.100	4.100	3.075	2.460
10	Bereits angespartes Kapital	23.156	23.156	17.367	13.893
	Kapitalertrag	1.103	1.103	827	662
	Kapitalertragssteuern	0	0	6	0
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	2.000	2.000	1.500	1.200
	Ersparnis nach Steuern	25.156	25.156	18.860	15.093
30	Bereits angespartes Kapital	130.878	130.878	88.068	71.578
	Kapitalertrag	6.232	6.232	4.194	3.408
	Kapitalertragssteuern	0	0	848	652
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	2.000	2.000	1.500	1.200
	Ersparnis nach Steuern	132.878	132.878	88.720	72.126
	<i>Nachgelagerte Besteuerung</i>	<i>33.219</i>	<i>53.151</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	Endwert	99.658	79.727	88.720	72.126

Quelle: Eigene Berechnungen.

In dem Beispiel werden die Unterschiede zwischen der Altersvorsorge, die dem Prinzip der Konsumbesteuerung unterliegt, und einer herkömmlichen Sparform im Einkommensteuersystem verglichen. Bei einem gleich bleibenden jährlichen Sparbetrag wird gezeigt, wie sich das Vermögen zweier Steuerzahler (je einer aus einer niedrigen Einkommensklasse mit einem Grenzsteuersatz von 25% und einer mit höherem Einkommen und persönlichem Grenzsteuersatz von 40%) in 30 Jahren entwickelt. Für das herkömmliche Sparen berücksichtigen wir bereits die ab 2009 geltende Abgeltungssteuer sowie den Sparerfreibetrag plus Werbungskostenpauschale von insgesamt 801 Euro. Weiterhin gehen wir von über die gesamte Laufzeit gleich bleibenden Grenzsteuersätzen der Beispielpersonen aus und nehmen eine jährliche Verzinsung von nominal 5% an.⁸ Mit dem Beispiel wird illustriert, dass die nachgelagerte Besteuerung gerade in der

⁸ Dieser Zinssatz ist im kurzfristigen Blick auf die konjunkturelle Lage 2009 scheinbar hoch. Altersvorsorge ist aber eine langfristige Anlage. In dieser Perspektive ist ein angenommener Nominalzinssatz von 5,00% eher vorsichtig gewählt: Die mittlere nominale Rendite börsennotierter Bundeswertpapiere betrug in den letzten 20 Jahren 5,43% p.a., in den letzten dreißig

langen Frist – wenn der Zinseszins-Vorteil voll zum Tragen kommt – signifikant vorteilhaft ist gegenüber anderen Sparformen.

Dabei darf aber auch nicht aus dem Auge verloren werden, dass die der nachgelagerten Besteuerung unterliegenden Altersvorsorgebeträge zu 70-100% in Leibrenten umgewandelt werden müssen. Die in Tabelle 4 vorgestellte Beispielrechnung gilt in dieser Form nur für einen Rentner mittlerer Lebenserwartung', der – wenn sein Riester-Anbieter richtig kalkuliert hat – so lange lebt, dass er weder mehr noch weniger Leibrente erhält als ihm aus seinem Sparbeitrag zuzurechnen wäre. M.a.W. der Durchschnittsrentner, für den die private Rentenversicherung lediglich als Kapitalanlage fungiert, der aber am Risikoausgleich zwischen (relativ) kurz- und langlebenden Versicherten nicht teilhat

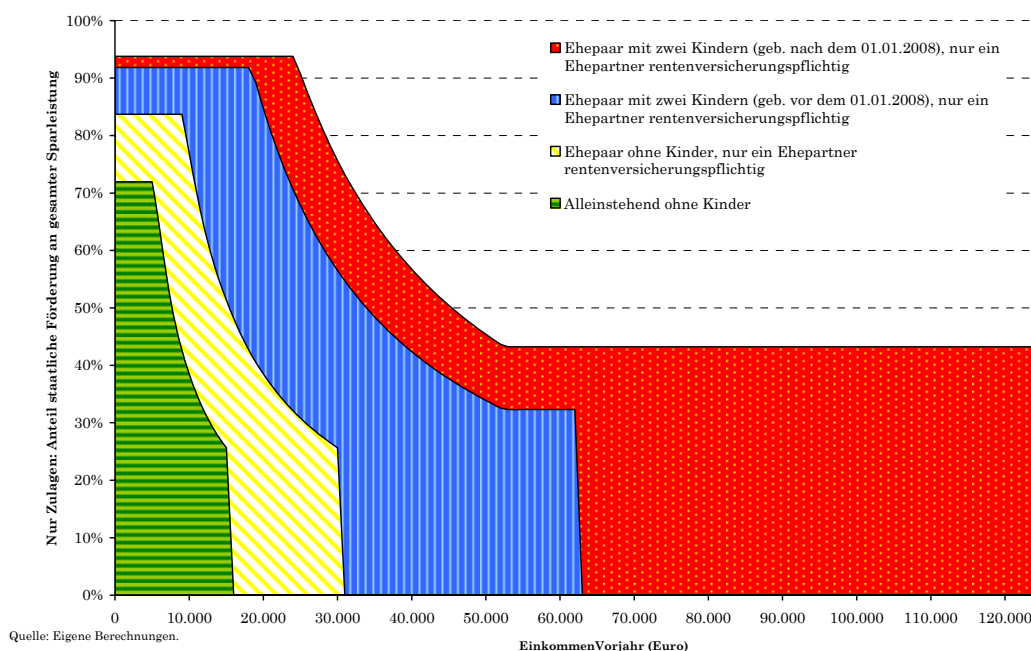


Abbildung 3: Zulagenförderung, die über den Sonderausgabenabzug hinausgeht (Ansparphase)

Nimmt man, wie der Subventionsbericht, die nachgelagerte Besteuerung zum steuerlichen Benchmark, gegenüber dem die Steuervergünstigung definiert wird, liegen die individuellen Förderquoten in der Regel sehr viel niedriger als bei der umfänglichen Definition mit Einbeziehung des Sonderausgabenabzugs. Das bedeutet, dass die steuerliche Differenz zwischen vor- und nachgelagerter Besteuerung, die vorangehend für den Beispielsparer illustriert wurde, nicht in das finanzielle Volumen der Förderung ein-

Jahren 6,14% p.a. (eigene Berechnungen auf Basis von: Deutsche Bundesbank - Zeitreihe WU0115). Derartige mündelsichere Papiere markieren den *unteren* Bereich dessen, was in langfristiger Ersparnis anzustreben ist.

fließt. Da das Konsumsteuersystem in Deutschland nur für den Bereich bestimmter Altersvorsorgeformen gilt, sollte im Subventionsbericht explizit darauf hingewiesen werden. Der nach Definition der Subventionsberichte über Riester geförderte Personenkreis beschränkt sich somit auf die Personen, die den Sonderausgabenabzug nach Günstigerprüfung nicht geltend machen können, da er geringer ist als die staatliche Zulage. Für Alleinstehende oder Ehepaare ohne Kinder ist dies bereits ab einem sehr geringen Einkommen (unter 15.400 bzw. 30.800 €) der Fall, wie in Abbildung 3 gezeigt wird.⁹ Im Vergleich zu den Förderquoten, wie sie oben in Abbildung 1 und Abbildung 2 gezeigt wurden, wird hier noch einmal plastisch, welche große förderpolitische Relevanz die Frage nach dem anzuwendenden steuersystematischen Benchmark hat.

Die vorliegende Evaluierung beschäftigt sich weder mit der nachgelagerten Besteuerung noch mit der dualen Einkommensteuer selbst.¹⁰ Beide bilden – auch in Wechselwirkung – gleichwohl das steuerliche Referenzsystem, innerhalb dem die Bürger jetzt bzw. ab 2009 ihre Entscheidungen bezüglich Ersparnis und Altersvorsorge treffen. Da die Bürger ihren Alterskonsum zudem auch durch Intensität und Dauer ihrer Erwerbsbiographie beeinflussen – etwa über Teilzeitregeln und „verspäteten“ Renteneintritt –, beeinflussen neben den kapitalbezogenen Steuerregeln auch die arbeitsbezogenen Regeln dieses Bezugssystem. Es ist diese Gemengelage, in die mit den Steuersubventionen der Riester-Rente eingegriffen wird, um zusätzliche Lenkungsimpulse zu setzen.

Damit wird auch deutlich, dass es weder möglich noch sinnvoll ist, eine der beiden diskutierten Abgrenzungen der Riester-Steuervergünstigung als „richtig“ und die andere als „falsch“ zu kennzeichnen. Beide sind erforderlich. Die Beschränkung allein auf den Mehrwert durch Zulagen ist nötig, weil sie dem neuen gesetzlichen Benchmark, der konsumorientierten respektive nachgelagerten Einkommensteuer entspricht. Auf der anderen Seite müssen die Steuervergünstigungen der Riester-Rente auch in der weiteren Fassung betrachtet werden, d.h. die Zulagen mit den Sonderausgabenabzügen. Dabei steht gar nicht einmal im Vordergrund, dass dies die Form ist, mit der für die Riester-Rente allseits geworben wird – nicht zuletzt von der Bundesregierung. Ökonomisch wichtiger ist noch, dass dieser Benchmark die relevante Konkurrenzbeziehung (recht nahe) trifft: Die Subventionen sollen private Ersparnis aus den regulär besteuerten Anlagenformen in die Riester-Produkte lenken. Eine vergleichbare Konkurrenzbeziehung zwischen Riester-Produkten und anderen Vorsorgeformen, die auch schon der nachgelagerten Besteuerung unterliegen, gibt es dagegen nicht. Dies gilt besonders für den größten Block, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. diese werden in der überwältigen Mehrheit der Fälle sowohl vom Grunde her als auch der Höhe nach zwangsweise entrichtet. Dass somit gesetzliche Renten und Riester-Renten steuerlich

⁹ Während sich die Vorteilhaftigkeit der Zulage vor Ehepaare mit nur einem rentenversicherungspflichtigen Partner und zwei nach dem 1. Januar 2008 geborenen Kindern noch weit über den in Abbildung 3 dargestellten Bereich erstreckt: Erst ab einem zu Jahreseinkommen von 500.950 Euro ist in diesem Beispiel der Sonderausgabenabzug die ertragreichere Förderung.

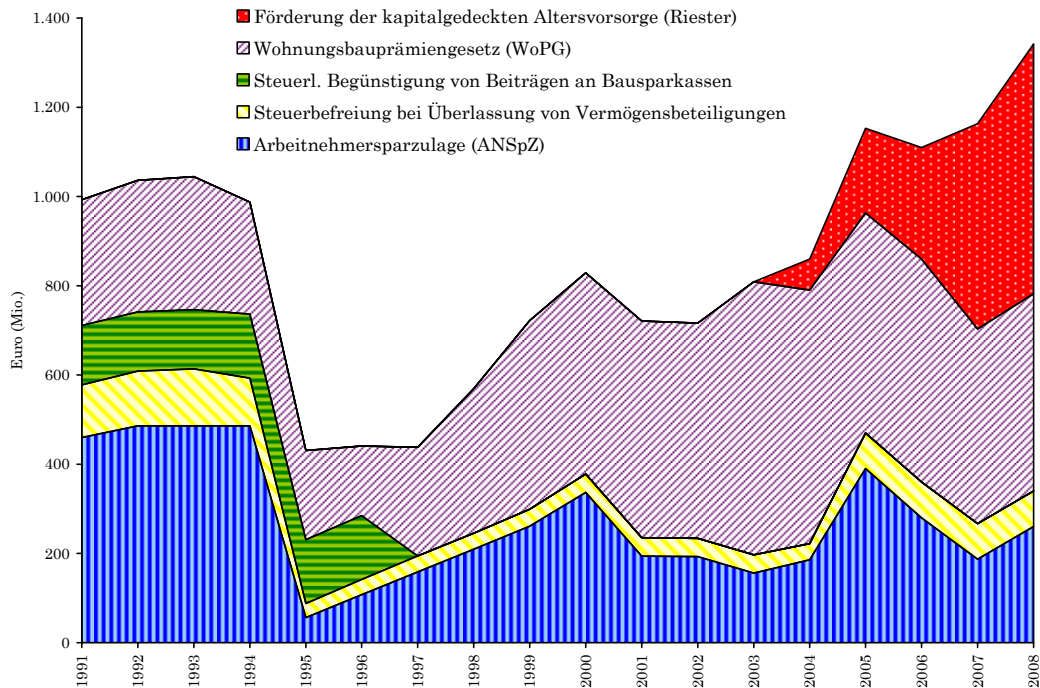
¹⁰ Wobei die Gutachter beide durchgeführten Reformen grundsätzlich als ebenso notwendig wie sinnvoll ansehen.

äquivalent gehandelt werden, ist steuersystematisch richtig und wahrscheinlich auch verfassungspolitisch klug, hinsichtlich der ökonomischen Lenkungswirkung allerdings zwangsweise irrelevant.

Kurz gefasst: Nach den Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre folgt die Besteuerung von Kapitalerträgen und deren Surrogaten (Renten) nicht mehr einem Prinzip, stattdessen werden pragmatisch mehrere Prinzipien nebeneinander genutzt. Dieser hybride Zustand der Besteuerung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung, muss von hier aber festgestellt werden. In der Konsequenz nämlich arbeiten wir im Folgenden nicht mit einer, sondern mit *zwei* Abgrenzungen der Steuervergünstigungen zur Förderung der privaten Altersvorsorge, zum einen die über den Sonderausgabenabzug hinausgehenden Zulagen und zum anderen die Zulagen und die darüber hinausgehenden Steuervorteile aus dem Sonderausgabenabzug. Der Umstand, dass die zweitgenannte Abgrenzung im Folgenden etwas öfter genutzt werden wird, versteht sich nicht als Wertung. Diese Abgrenzung ist, wie dargestellt, mit Blick auf das Ziel der Riesterförderung geeigneter.

C.2. Volumenschätzung für die Steuervergünstigungen

Die offiziellen Volumenschätzungen des Subventionsberichts der Bundesregierung beschränken sich, wie in C.1 diskutiert, auf die Vergünstigungen gegenüber dem Benchmark einer konsumorientierten, nachgelagerten Besteuerung. Die Summen, die gemäß 20. bzw. 21. Subventionsbericht an staatlichen Zulagen für die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) veranschlagt werden, sind von 70 Mio. Euro im Jahr 2004 auf geschätzte 560 Mio. Euro im Jahr 2008 gewachsen. Das Fördervolumen umfasst dabei lediglich den Teil der Zulagen, der über den Sonderausgabenabzug der Beiträge hinausgeht (in etwa 42% der gesamten Zulagen inkl. Sonderausgabenabzug). Der Sonderausgabenabzug wird hier also nicht als Teil der Steuervergünstigung kenntlich gemacht.



Quelle: BMF; eigene Darstellung.

Abbildung 4: Spar- und Vorsorgeförderung (1991-2008)

Abbildung 4 gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung der entsprechenden Volumina seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts im Kontext der sonstigen fiskalischen Instrumente zur Förderung von Ersparnis und Vorsorge (mit Ausnahme des Sparerfreibetrags). Wurde die Riester-Rente zu Beginn noch eher schleppend angenommen, so wird mittlerweile unisono von einer guten Akzeptanz gesprochen. Innerhalb weniger Jahre haben die steuerlichen Ausgaben für die Riester-Rente in der Vergleichsgruppe der Subventionen zur Sparförderung die Spitzenstellung eingenommen.

Die Bundesregierung veröffentlichte Anfang 2008 die Volumina der Zulagenförderung der Jahre 2003 bis 2007 laut Angaben der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen sowie die aktuelle Auswertung des Statistischen Bundesamtes zur steuerlichen Wirkung, die über den Zulageanspruch hinausgeht.¹¹ Diese Zahlen werden hier den Schätzungen der Bundesregierung zu den Steuermindereinnahmen gegenübergestellt (Tabelle 5). Dabei ist jedoch zu beachten, dass zwei unterschiedliche Herangehensweisen an die Berechnung der Förderungen gewählt wurden. Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen erfasst *alle* Zulagen, die auf Riester-Konten überwiesen wurden. Das Statistische Bundesamt wertet die darüber hinausgehenden Steuerwirkungen aus.

In den Schätzungen der Bundesregierung wurde zunächst das gesamte Volumen der Zulagen berechnet und dann geprüft, wie groß der Anteil der Zulagen ist, die über den Sonderausgabenabzug hinausgehen (nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums

¹¹ Deutscher Bundestag (2008), Drucksache 16/8016.

42%). Die Zulage, die ein Riester-Sparer erhält, der den Sonderausgabenabzug geltend macht, wird nicht zu den Zulagen sondern zu den steuerlichen Vorteilen gezählt.

**Tabelle 5: Finanzielles Volumen der Riester-Zulagen und des
Sonderausgabenabzugs**

	Tatsächliche Förderung (Zentrale Zulagenstelle, Statistisches BA)		Schätzungen der Bundesregierung (Subventionsbericht, <i>eigene Berechnungen</i>)	
	Altersvorsorge- zulage gesamt	zusätzlicher Sonderausgaben- abzug	Altersvorsorge- zulagen gesamt	Zulagen, die über den SA-Abzug hinausgehen (42%)
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
2002	-	38,5		
2003	72,5	53,5		
2004	145,5	*107,4	160,0	70,0
2005	333,5		430,0	190,0
2006	562,0		580,0	250,0
2007	1070,8		1100,0	460,0
2007			<i>1330,0</i>	560,0

* Für das Veranlagungsjahr 2004 sind nur die bis zum 28. 02.2007 veranlagten Steuerpflichtigen erfasst.

Zum Vergleich bieten sich hier lediglich die Zahlen zu den gesamten Altersvorsorgezulagen an. Die Schätzungen der Bundesregierung liegen ein wenig höher als das tatsächliche Ausmaß der Inanspruchnahme der Zulagenförderung, abgesehen vom Jahr 2005 sind die Schätzungen allerdings bemerkenswert präzise.

Durch die Tabelle 5 wird auch deutlich, dass die Gesamtförderung (inkl. Sonderausgabenabzug) deutlich über die reine Zulagenförderung hinausgeht. Einen Anhaltspunkt geben hier die Daten des Statistischen Bundesamts zum zusätzlich wahrgenommenen Sonderausgabenabzug. Diese liegen bislang nur bis zum Jahr 2004 vor. Für die Jahre 2003 und 2004 beträgt der über die Zulagen hinausgehende Sonderausgabenabzug ca. zwei Drittel der Zulagen. Diese Summe muss bei der Berechnung der Gesamtförderung im Rahmen des Systems der traditionellen Einkommensbesteuerung zu den Zulagen addiert werden. Der Anteil des zusätzlichen Sonderausgabenabzugs wird sich aufgrund der erhöhten Maximalbeiträge in den Folgejahren voraussichtlich in den Jahren 2005-2007 noch erhöht haben.

Stolz und Rieckhoff (2007) nennen für das Beitragsjahr 2004 ein Beitragsvolumen von rund 1.293 Mio. Euro. Die staatliche Förderung, die sich über die Gesamtsumme der Zulagen ergeben hat, betrug ihren Berechnungen zufolge knapp 30%. Von allen Zulagenempfängern erhielten in den Jahren 2004 bis 2006 weniger als zwei Drittel die ungekürzte Grundzulage. Das bedeutet, dass die übrigen Riester-Sparer weniger als die vorgesehene Sparleistung von 4% des Bruttovorjahresgehalts erbracht haben.

Tabelle 6: Zulageempfänger nach Vollständigkeit der Zulage für die Beitragsjahre 2004-2007

Anteil der Zulagenempfänger in %		2004	2005	2006*	2007*
Grundzulage	ungekürzt	62,9	58,2	57,7	58,9
	gekürzt	37,1	41,8	42,3	41,1
Kinderzulage**	ungekürzt	71,9	67,3	67,1	69,9
	gekürzt	28,1	32,7	32,9	30,1

* Zwischenergebnisse.

Quellen: Stolz/Rieckhoff 2007, dies. 2008.

** Bezogen auf Zahl der Zulagenempfänger mit Kinderzulage(n).

Der Anteil der Zulagenempfänger, die die ungekürzte Zulage empfangen ist zwischen 2004 und 2006 rückläufig (Tabelle 6). Dies ist wahrscheinlich auf den steigenden Anteil des Bruttoeinkommens zurückzuführen, der als Sparleistung zu erbringen ist, um die volle Förderung zu erhalten.

C.3. Administrative Kosten

Neben den reinen Instrumentenkosten bzw. Einnahmeverzichten durch die Altersvorsorgezulagen und den Sonderausgabenabzug müssen die *administrativen Kosten* bei den Unternehmen und bei der Finanzverwaltung berücksichtigt werden, um ein Gesamtbild des finanziellen Aufwandes für die Riester-Förderung zu erhalten. Wie bei allen Steuervergünstigungen sind diese Kosten nicht Bestandteil der offiziellen Schätzungen. Im Gegensatz zu den sonstigen untersuchten Steuervergünstigungen werden aber zahlreiche der zur Riester-Förderung gehörenden Regeln in der Datenbank erfasst, welche die Bundesregierung mit dem Ziel des Bürokratieabbaus etabliert hat.¹² Die Datenbank illustriert die geschätzten Befolgungskosten, die aus vielen Spezialregeln (nicht nur) des Steuerrechts bei den Unternehmen entstehen. Ermittelt werden diese Kostenschätzungen, indem ein Mengengerüst aus tatsächlichen oder geschätzten Arbeiten infolge staatlicher Informationspflichten mit Kostensätzen aus dem für diesen Zweck entwickelten Standardkostenmodell multipliziert wird.¹³

Für die Informationspflichten im Zusammenhang mit der Riester-Förderung wurden im Rahmen des Regierungsprogramms Bürokratieabbau 35 unterschiedliche Regelungen identifiziert, die für die Unternehmen – hier also die Anbieter von Riester-Produkten in Kredit- und Versicherungswirtschaft – kostenrelevante Informationspflichten begründen. Zum Stichtag des Gesamtvorhabens zur Messung von Bürokratiekosten, dem 30. September 2006, wurden die Fallzahlen ermittelt oder geschätzt. Unter Anwendung von jeweils passenden Standardkostensätzen wurden die in Tabelle 7

¹² Siehe <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>.

¹³ Siehe Bundesregierung (2007), dies. (2008), Nationaler Normenkontrollrat (2008).

zusammengefassten Bürokratiekosten ermittelt (ausführliche Darstellung siehe Anhang).

Tabelle 7: Bürokratiekosten der Wirtschaft in Folge der Riester-Förderung (2006)

Norm	Bürokratiekosten (in 1.000 €)
EStG	78.786
AltZertG	26.208
AltVDV	168.004
	272.998

Quellen: Datenbank "Informationspflichten der Wirtschaft".
Bezugszeitpunkt der Berechnungen: Stichtag 30.09.2006.

Das Standardkostenmodell ist ein sehr taugliches Mittel, einen schnellen Überblick zu den bürokratischen Folgekosten auch differenzierten Regelungsverhalte zu gewinnen. Dies wird in der Detailschilderung im Anhang (unten) sehr deutlich. Wenn gleichwohl die ermittelten 273 Mio. Euro Bürokratiekosten bei der privaten Wirtschaft heute nur noch sehr bedingt einen realistischen Bild der aktuellen Summe geben können, so liegt die Ursache dafür in der großen Dynamik der Riester-Förderung. Wie aus der Detaildarstellung deutlich wird, wurden die Fallzahlen ermittelt, als man von circa 4,5 Mio. Zulagenberechtigten ausging. Mittlerweile ist diese Zahl auf ca. 12 Mio. angestiegen. Diese Bürokratiekosten lassen sich nun aber nicht proportional hochrechnen. Nur ein Teil der Informationspflichten, die im Anhang aufgelistet sind, dürften sich proportional mit dem Wachstum der Zulageberechtigten und mit der zunehmenden „Reifung“ der Riesterförderung. Einige Kostenpunkte fallen in der Frühphase der Förderungen verstärkt an (z.B. anlässlich der Zertifizierung), andere werden erstmals in nennenswerte Zahl auftreten, wenn die Riesterförderung einige Jahre länger gelaufen ist. So tragen eine ganze Reihe der hinten aufgeführten potenziellen Informationspflichten derzeit noch gar nicht zu den Bürokratiekosten bei, da deren Fallzahlen noch mit Null angegeben werden. Das vorliegende Gerüst bietet aber auf jeden Fall einen guten Rahmen an, um die sich wandelnden Fallzahlen in regelmäßigen Abständen in die zugehörigen Bürokratiekosten umzurechnen.

Die tatsächlichen Bürokratiekosten auf Seiten der *öffentlichen* Verwaltung – insbesondere bei der Zentralen Zulagenstelle und bei der Finanzverwaltung – hängen von diesen und einer sichtlich großen Zahl weiterer Faktoren ab, die von außen nicht einfach geschätzt werden können. In einer konservativen Schätzung nehmen wir an, dass die Kosten der Zulagen- und Steuerverwaltung nicht geringer sind als die Befolgungskosten bei den Unternehmen. Es versteht sich von selbst, dass eine vertiefende Untersuchung dieser Frage angeraten ist, sofern hier organisatorischer Handlungsbedarf gesehen wird.

D. Literaturüberblick

Der nachfolgende Überblick skizziert in aller Kürze den Stand der bisherigen Forschung und der ökonomischen Literatur zur Riester-Rente und ihrer staatlichen Förderung. Die zentralen Fragestellungen, ob die Riester-Rente ausreicht, um die durch die Rentenreform 2001 entstandene Versorgungslücke auszufüllen, und inwieweit sie tatsächlich positive Spareffekte hervorruft, wurden bereits in diversen Studien diskutiert. Aufgrund der Fülle der Literatur beschränken wir uns im Folgenden auf einige speziell auf Deutschland ausgerichtete Studien. Dabei soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass die deutsche Forschung sehr stark von der amerikanischen profitiert, die schon sehr viel länger diese Fragestellungen thematisiert. In den Vereinigten Staaten von Amerika dominieren die steuerlich geförderte private und betriebliche Altersvorsorge seit langem die gesetzliche Grundsicherung. Entsprechend werden die Anreiz- und Einkommenseffekte der staatlichen Sparförderung seit langem regelmäßig untersucht.¹⁴ Die Hauptfrage ist dabei meistens, ob die steuerbegünstigten betriebliche Pensionssparpläne (die bekannten 401(k)-Pläne¹⁵) und private Rentensparpläne (IRAs = *Individual Retirement Accounts*) wirklich zusätzliches Sparen sind oder lediglich eine Substitution zwischen steuerfavorisierten und konventionellen Anlageformen darstellen.¹⁶ Die amerikanische Literatur bildet also gewissermaßen den Hintergrund für die deutsche Forschung; explizit gehen wir im Folgenden aber nicht mehr auf Umstände in den USA oder im sonstigen Ausland ein.

Bei der Analyse der Rentenlücken in Deutschland verwenden Autoren verschiedener Studien unterschiedliche Definitionen, was zu einer geringen Vergleichbarkeit der Ergebnisse führt. Auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 untersucht Jäger (2007) die Verteilungsaspekte der Rentenlücke privater Haushalte in Deutschland. Die Rentenlücke definiert er als Differenz zwischen tatsächlichem und ausreichendem Einkommen. Seine zentrale Fragestellung ist, ob die privaten Haushalte zum Zeitpunkt der Studie bereits ausreichend sparen, um die durch die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung entstandene Lücke auszugleichen. Seine Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Haushalte *im Durchschnitt* bezüglich der Altersvorsorge gut aufgestellt sind. Bei der Betrachtung der Vermögensverteilung stelle sich die Lage deutlich schlechter dar, insbesondere für mittlere Jahrgänge sei es oft nicht möglich, die Rentenlücke durch eine erhöhte Sparquote zu schließen, so dass der Hälfte aller Haushalte, deren Hauptverdiener zwischen 1959 und 1973 geboren ist, große Vermögenslücken bevorstehen, die es noch zu schließen gelte.

Bräuninger und Gräfs (2005) gelangen zu dem Ergebnis, dass die demografisch bedingte Erweiterung der Rentenlücke unterschätzt wird. Laut ihrer Kalkulation wird das GRV-Nettorentenniveau von derzeit 70% bis 2035 auf 50% des Nettoeinkommens

¹⁴ Boadway und Wildasin (1994) und Poterba (1994) geben Überblicke.

¹⁵ Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 401(k).

¹⁶ Siehe Poterba et al. (1996) oder Engen et al. (1996); aktuell Poterba/Venti/Wise (2007) und Kotlikoff/Marx/Rapson (2008).

sinken. Auch durch den Abschluss der Riester-Rente könne ein Absinken auf knapp 60% nicht verhindert werden, was zu einer Nettorentenlücke von 10-15% führt. Für eine hinreichende Altersvorsorge halten die Autoren somit weitere private Vorsorge über die Riester Rente hinaus für angeraten.

Zu einem anderen Ergebnis gelangen *Essig* und *Reil-Held* (2004). Sie definieren die Versorgungslücke als Differenz zwischen Versorgungsniveau vor Riester-Reform und dem künftigen Versorgungsniveau. Dabei beschränken sie sich zunächst auf das Rentenniveau vor Besteuerung. Für vier verschiedene Beispielverdiener (800 €, 1.500 €, 2.200 € und 4.500 € monatlich) berechnen sie die Versorgungslücke, die durch Rentenreform 2001 und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel im Jahr 2005 hervorgerufen wurde. Für die Berechnungen nehmen sie an, dass der Einzelne die vom Gesetz ab 2008 vorgeschlagenen 4% des Bruttovorjahreseinkommens im Rahmen eines Riester-Vertrags spart. Weiterhin gehen sie von einer realen Verzinsung von 2,8% und einem realen Wachstum von 1,8% aus. Wenn die Beispielverdiener ununterbrochen „riestern“, können alle vier die Versorgungslücke mehr als schließen. Dies gilt, selbst wenn die Sparphase um 10 Jahre während des Erwerbslebens unterbrochen wurde. *Essig* und *Reil-Held* argumentieren, dass die nachgelagerte Besteuerung sogar zu noch größeren finanziellen Vorteilen im Alter führt, wenn die im Erwerbsleben gesparten Steuern zusätzlich angelegt werden. Es geht jedoch nicht aus den Berechnungen hervor, wie groß der negative Effekt der Besteuerung der gesetzlichen Renten ist.

Börsch-Supan, *Reil-Held* und *Schunk* (2006) untersuchen das Sparverhalten deutscher Haushalte auf Grundlage der SAVE-Daten (*Börsch-Supan* und *Essig* 2004) und analysieren erste Erfahrungen mit der Riester-Rente. Sie gelangen zu dem Ergebnis, dass etwa ein Drittel der Haushalte überhaupt nicht spart. Außerdem beobachten sie eine mit zunehmendem Einkommen steigende Sparquote. Das in Deutschland dominierende Sparmotiv ist die Altersvorsorge, über 30% der Befragten sparen für das Alter. Gut 25% gaben an, sie würden für unvorhergesehene Ereignisse sparen. Unter den Sparmotiven herrschen teilweise Konkurrenzbeziehungen: Bei jungen Haushalten besteht eine solche Konkurrenzbeziehung zwischen dem Altersvorsorgesparsen und dem Sparen für einen Immobilienkauf. Nach *Börsch-Supan et al.* (2006) ist also zu vermuten, dass eine Stärkung des einen Sparmotivs aufgrund der Budgetbeschränkungen der Haushalte zu Lasten der Sparbeiträge anderer Motive geht.

Corneo, *Keese* und *Schröder* (2007) gehen der Frage nach, inwieweit die Riester-Förderung insbesondere das Sparverhalten der Geringverdiener beeinflusst. Sie kommen in ihrer empirischen Analyse zu dem Schluss, dass der Einfluss der Riester-Förderung auf die Sparneigung der Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen allenfalls sehr klein ist. Im Beobachtungszeitraum hat die Förderung den Anteil der sparenden Haushalte nicht erhöht, auch hat sie keine zusätzliche Sparanstrengung bei sparenden Haushalten hervorgerufen. Die Vielzahl der im Beobachtungszeitraum abgeschlossenen Riester-Verträge deutet insofern auf Mitnahmeeffekte hin. *Corneo et al.* räumen jedoch ein, dass Spareffekte möglicherweise zeitverzögert eintreten, ihr Beobachtungszeitraum endete 2005.

Aare *Schaier* (2006) hat die Leistungsfähigkeit der Rentenreformen 2001 und 2004 anhand der Ziele beurteilt, die der Gesetzgeber selbst bei der Ausgestaltung der privaten Altersvorsorge verfolgte. Hinsichtlich des Ziels, die Breitenwirkung der Zusatzvorsorge zu verbessern, kritisiert *Schaier*, dass die steuerliche Förderung von der Erbringung eines Mindesteigenbeitrags abhängig gemacht wird, der so hoch sei, dass ein Großteil der Anspruchsberechtigten ihn aufzubringen nicht in der Lage ist.¹⁷ Ein weiteres Problem sieht *Schaier* darin, dass zwischen 30% und 50% der Förderberechtigten mit der Auswahl und dem Abschluss eines Riester-Vertrags überfordert seien, da ihnen die „finanzielle Allgemeinbildung“ fehle.¹⁸

In der Arbeit von *Ehrentraut* (2006) wird untersucht, ob die aktuelle Ausgestaltung des Drei-Säulen-Systems der deutschen Alterssicherung der durch die Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung und den Herausforderungen des demografischen Wandels gewappnet ist und somit die Absicherung zukünftiger Rentnergenerationen gewährleisten kann. Dabei analysiert er die Riester-Rente hinsichtlich ihres Verbreitungsgrades, der durchschnittlichen Ausnutzung des gesetzlichen Förderrahmens und insbesondere ihrer Leistungsfähigkeit, die aus den Reformen entstandenen Lücken der GRV zu kompensieren. Laut *Ehrentraut* könne die Riester-Rente die Leistungskürzungen bei vollem Umfang der Inanspruchnahme ausgleichen und die ihr zugeordnete originäre Zielsetzung erfüllen.

E. Bewertung der Fördermaßnahmen

Zur Bewertung der Fördermaßnahmen muss zunächst geprüft werden, ob sich der staatliche Eingriff überhaupt rechtfertigen lässt oder ob in einen gut funktionierenden Markt eingegriffen wird. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lassen sich staatliche Eingriffe rechtfertigen, wenn Koordination und Allokation des Marktmechanismus unvollkommen sind und so zu unerwünschten gesellschaftlichen Auswirkungen führen (Marktversagen). Anschließend werden wir uns mit den Zielsetzungen des Gesetzgebers und der instrumentellen Ausgestaltung der Subvention zum Erreichen dieser Ziele auseinandersetzen. So werden wir kurz auf die Frage eingehen, ob die Riester-Förderung so konzipiert ist, dass die durch die Rentenreformen entstandene Versorgungslücke geschlossen werden kann. Weiterhin prüfen wir im Rahmen der instrumentellen Analyse, ob das Zusammenspiel von Zulage und Steuerermäßigung so gestaltet ist, dass eine größtmögliche Breitenwirkung der Förderung erreicht werden kann. Das im 21. Subventionsbericht erklärte Ziel der Steuervergünstigung ist der Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge. Das Erreichen dieses Ziels lässt sich am besten mit Blick auf die Ent-

¹⁷ Dabei geht *Schaier* von den damals gültigen Mindesteigenbeiträgen aus: 2002 bis 2004 (bzw. ab 2005): 45€ (90€) für Steuerpflichtige ohne Kind, 38€ (75€) bei Berücksichtigung eines Kindes, 30€ (60€) bei Berücksichtigung von zwei oder mehr Kindern.

¹⁸ Zur Forschung zur „financial literacy“ vgl. z.B. OECD (2005) sowie *Lusardi* (2008).

wicklung der abgeschlossenen Riester-Verträge beurteilen. Außerdem wird hier diskutiert, inwieweit die Riester-Erfolge tatsächlich auf ein erhöhtes Sparvolumen hindeuten oder ob Mitnahmeeffekte eine signifikante Rolle spielen. Im letzten Abschnitt werden wir darauf eingehen, ob das Instrument für seine Aufgabe optimal gestaltet ist oder ob Verbesserungen möglich sind.

E.1. Gründe für staatliches Eingreifen

E.1.1. Ökonomische Grundfragen und Anlässe für den Staatseingriff

Der Argumentation zur Bewertung der Arbeitnehmersparzulage folgend (*Bergs/Schaefer/Thöne* 2008), ist die Riester-Förderung am ehesten mit Hilfe von Musgrave's Theorie meritorischer Güter zu rechtfertigen. Meritorische Güter sind Güter, von denen angenommen wird, dass sie aufgrund von Fehleinschätzungen der Marktteilnehmer relativ zum Optimum zu wenig nachgefragt werden; die staatliche Förderung, die die Nachfrage stärkt, führt dann also zu positiven Wohlfahrtseffekten. Externe Effekte, unvollständige Information, ein Gegenwarts-*bias*, der die Zeitpräferenz fehlerhaftet, und irrationale Entscheidungen gelten als typische Ursachen der zu geringen Nachfrage.

Das Sparverhalten steht immer wieder in der Diskussion des meritorischen Guts. Bereits *Pigou* (1926) stellte ein nicht ausreichendes Sparvolumen der Haushalte fest, *Ramsey* (1928) und *Harrod* (1948) waren ähnlicher Ansicht. In jüngerer Vergangenheit haben *Thaler* und *Bernartzi* (2004) die These vertreten, dass insbesondere die wenig sparenden Haushalte die Lage fehl einschätzen und (staatliche) Entscheidungshilfen bei der Sparentscheidung begrüßen würden. Auch *Laibson*, *Repetto* and *Tobacman* (1988) sowie *Akerlof* (2002) rechtfertigen so staatliche Maßnahmen, die privates Sparen fördern oder gar forcieren. Aus ökonomischer Sicht ist der staatliche Eingriff zur Förderung privater kapitalgedeckter Altersvorsorge also zu rechtfertigen.

E.1.2. Ziele der Steuervergünstigung

Im Subventionsbericht der Bundesregierung heißt es: „Zum Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) wurde im Rahmen des Altersvermögensgesetzes [...] ein zusätzlicher Sonderausgabenabzugsbetrag eingeführt (§ 10a EStG). Dieser wird ergänzt um eine progressionsunabhängige Zulage, die es auch den Beziehern kleiner Einkommen und kinderreichen Familien ermöglicht, eine staatlich geförderte Altersvorsorge aufzubauen [...]“ Aus diesen Formulierungen ergibt sich zunächst eine im Gegensatz zu anderen Subventionen¹⁹ durchaus begrüßenswerte

¹⁹ Vgl. etwa die Ausführungen zur Arbeitnehmersparzulage (*Bergs/Schaefer/Thöne*, 2008), die unter einem Konvolut an Zielen "leidet" und diese ergo auch nicht annähernd erreichen kann.

Eindimensionalität in der Zielformulierung, die mittels einer gewählten Steuervergünstigung erreicht werden soll. Gleichwohl ist das gewählte Ziel nicht klar operationalisiert. So kann von einer „zusätzlichen“ kapitalgedeckten Altersvorsorge bereits dann gesprochen werden, wenn die geförderten Personen im Alter 1 Euro zusätzlich zur gesetzlichen Rente erhalten. Vor dem Hintergrund der stattgefundenen Rentenreformen und –kürzungen kann man zugleich als Ziel der Riester-Förderung eine generelle *Erhöhung* der Gesamrenten ausschließen (davon ist auch nie die Rede). Der minimalen Aufbesserung der gesetzlichen Renten durch Riester steht als alternative Interpretation des Förderzieles gegenüber, dass die entstehende Rentenlücke durch die private Vorsorge gänzlich geschlossen werden soll. Für die Evaluierung ist nur letztere Formulierung ein sinnvoller Erfolgsmaßstab.

Neben dem im Subventionsbericht formulierten Ziel des „Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersvorsorge“ hat *Schaier* (2006, S. 413) aus den Gesetzesmaterialien vier relevante Hauptziele der Einführung der privaten Zusatzvorsorge im Rahmen der Rentenreformen 2001 und 2004 hergeleitet:

- „Die langfristige Verbesserung der Generationengerechtigkeit für die gesetzlich Rentenversicherten,
- die Gewährleistung einer Lebensstandardsicherung durch die Kombination von gesetzlicher Rentenversicherung und Zusatzvorsorge,
- die Erreichung einer größtmöglichen Breitenwirkung der Zusatzvorsorge und
- die eigenverantwortliche Anlage der Altersspargelder durch die Förderberechtigten in möglichst renditestarken und zudem sicheren Kapitalanlagen bei gleichzeitig größtmöglicher Marktneutralität“.

In den folgenden Abschnitten konzentrieren wir uns auf zwei dieser Ziele, die sich im Regelungskontext als die primären darstellen. Dabei werden wir uns zunächst der Frage nach der Gewährleistung der Lebensstandardsicherung durch die Kombination der privaten Vorsorge mit der Gesetzlichen Rentenversicherung widmen und anschließend die Erreichung einer größtmöglichen Breitenwirkung der Zusatzvorsorge betrachten.

Das letzte der vier genannten Ziele, mit der Einführung der Riester-Rente eine möglichst eigenverantwortliche Anlage des Altersvorsorgekapitals durch die Förderberechtigten zu erreichen, wird im Rahmen der instrumentellen Subventionskontrolle ebenfalls noch mal aufgegriffen. Hinsichtlich des Ziels der langfristigen Verbesserung der Generationengerechtigkeit enthalten die Gesetzesmaterialien laut *Schaier* (2006) keine aussagefähigen Erklärungen, die Bewertungskriterien hinsichtlich der Art und des Umfangs der Zusatzvorsorge zulassen. Tatsächlich ist die Generationengerechtigkeit – da als Rechtsbegriff bis dato ungebräuchlich – nicht tragfähig durch Dritte zu operationalisieren, zu vielfältig sind die Deutungsmöglichkeiten.²⁰ So lange also keine Konkretisierung des Begriffes durch den Gesetz- und Verfassungsgeber (bzw. das Verfassungsge-

²⁰ Verwiesen sie in diesem Zusammenhang auf die dahingehenden Sachverständigen-Stellungnahmen in der Bundestags-Anhörung am 15.10.2008 zum Entwurf eines „Generationengerechtigkeitsgesetzes“ (BT-Drucksache 16/3399).

richt) erfolgt, kann schwerlich bewertet werden, ob eine staatliche Maßnahme einen positiven Beitrag zur Generationengerechtigkeit leistet.

E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle

In diesem Abschnitt stehen zwei Fragen im Vordergrund: Ermöglicht die Förderung das Schließen der Versorgungslücke? Und erreicht die Förderung eine größtmögliche Breitenwirkung? In Abhängigkeit von den Antworten auf diese Fragen wird auch betrachtet, wie sehr das Förderinstrumentarium zur Erreichung der Ziele geeignet ist.

E.2.1. Ermöglicht die Förderung das Schließen der Versorgungslücke?

Vor dem Hintergrund der Probleme des Umlagesystems der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde 2001 die Riester-Rente eingeführt, um die kapitalgedeckte Altersvorsorge aufzubauen, die der durch die Reform entstandenen Rentenlücke entgegen wirken sollte. Ist die Riester-Rente als Instrument in Höhe und Konzeption geeignet, diese Versorgungslücke zu schließen? Mit der Frage, ob die staatlich empfohlenen Sparbeiträge gemeinsam mit der staatlichen Förderung dazu ausreichen, haben sich einige Autoren auseinandergesetzt. Die Definition der „Rentenlücke“ variiert von Studie zu Studie, außerdem beruhen die Ergebnisse stark auf den getroffenen Annahmen, so dass eine Vergleichbarkeit nicht gewährleistet werden kann. Hinzu kommt, dass die Studien zu unterschiedlichen Zeitpunkten verfasst worden sind, was zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, zum Beispiel abhängig davon, ob der durch die Rentenreform 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenformel berücksichtigt wurde oder nicht.

Nach einem kurzen Überblick über die Elemente der Rentenformel und einer Berechnungsmethode für das angesparte Kapital im Rahmen der Riester-Förderung, werden wir die Ergebnisse der Studien tabellarisch darstellen.

Die Rentenformel seit 01.07.2001

Im Rahmen der Rentenreformen 2001 und 2004 wurde die Rentenformel so angepasst, dass sie die Probleme des demographischen Wandels stärker berücksichtigt. Die Höhe einer Monatsrente berechnet sich (seit dem 01.07.2001) anhand folgender Formel:

$$MR = EP \times ZF \times RF \times AR$$

M R	Höhe einer Monatsrente
EP	bei Renteneintritt erreichte Entgelt- punkte
ZF	Zugangsfaktor
RF	Rentenartfaktor
AR	aktueller Rentenwert

Die Höhe der monatlichen Rente setzt sich zusammen aus den bei Renteneintritt erreichten Entgeltpunkten, dem Zugangs- und dem Rentenartfaktor sowie dem aktuellen Rentenwert. Dabei errechnet sich die Anzahl der erreichten *Entgeltpunkte* aus der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Höhe des Einkommens (gemessen am Durchschnittseinkommen). Der *Zugangsfaktor* bestimmt sich entsprechend des Zeitpunktes der Inanspruchnahme der Rentenleistung. Zum Zeitpunkt des Erreichens des gesetzlichen Rentenalters beträgt er 1. Für jeden zusätzlichen Monat, in dem die Rente nicht beansprucht wurde, erhöht er sich um 0,005 Punkte, bei vorzeitiger Inanspruchnahme vermindert er sich um 0,003 Punkte pro Monat. Der *Rentenartfaktor* beträgt 1 bei voller Erwerbsminderung, 0,5 bei teilweiser Erwerbsminderung.

In Abgrenzung zu den anderen Faktoren ist der aktuelle Rentenwert unabhängig vom individuellen Erwerbsverlauf und dem Renteneintrittsalter. Zur Festlegung des aktuellen Rentenwerts werden die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung, der staatlich geförderte Anteil zur privaten Vorsorge und die Steigerung der Bruttolohnsumme pro beschäftigten Arbeitnehmer berücksichtigt.

Im Rahmen der Rentenreform im Jahre 2004 wurde das Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz verabschiedet, welche die Rentenanpassungsformel dahingehend verändert, dass sie über den neu hinzugefügten Nachhaltigkeitsfaktor die demographischen Entwicklung und die Änderung in der Erwerbstätigkeit berücksichtigt.

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE^*_{t-2}} \times \frac{100 v.H. - RVB_{t-1} AVA_{t-1}}{100 v.H. - RVB_{t-2} AVA_{t-2}} \times \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

BE _{t-1}	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)
BE* _{t-2}	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (die Definition von BE* _{t-2} weicht damit von der von BE _{t-1} ab);
RVB	Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung
AVA	Staatlich geförderter Anteil zur privaten Vorsorge
RQ	Rentnerquotient

α	Gewichtungsparameter
----------	----------------------

Dabei berechnet sich der Rentnerquotient aus dem Quotienten des Äquivalenzrentners geteilt durch den Äquivalenzbeitragszahler. Steigt der Rentnerquotient, so erhöhen sich die Renten in einem geringeren Ausmaß als die Bruttolöhne der Erwerbstätigen. Der Gewichtungsparameter α beträgt 0,25. Damit wird bei den zugrunde gelegten Annahmen bezüglich der ökonomischen und demographischen Entwicklung 2030 das Beitragssatzziel von 22% erreicht. Der Steuerungsparameter α erhöht die Flexibilität der Rentenformel, schmälert jedoch gleichzeitig die Planungssicherheit für den Einzelnen (SVR 2004).

Die modifizierte Rentenformel wird laut SVR (2004) dazu führen, dass die Entwicklung der Renten bis zum Jahr 2030 im Durchschnitt jährlich um 0,7 Prozentpunkte hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt.

Ab dem 1. Juli 2011 wird der Basiswert der modifizierten Rentenanpassungsformel (100%) auf 90% reduziert (Finke et al. (2003), S. 16).

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{90 v.H. - RVB_{t-1} AVA_{t-1}}{90 v.H. - RVB_{t-2} AVA_{t-2}} \times \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]$$

Der Sachverständigenrat berechnet, dass das RV-Nachhaltigkeitsgesetz gemeinsam mit den Notmaßnahmen zu zukünftigen Beitragssatzminderungen von 2,3% bis zum Jahr 2030 und 3,0% bis 2040 im Vergleich zum Referenzpfad führt. Gleichzeitig wird auch das Rentenniveau stetig sinken und unter dem Niveau ohne Reform liegen. Das Bruttorentenniveau (Brutto-Standardrente dividiert durch Durchschnittsentgelt) sinke bis 2030 auf 39,7% im Vergleich zu 42,4% ohne Reform; das Nettorentenniveau von 67,0% auf 58,5% bis zum Jahr 2030. Die eingeführte nachgelagerte Besteuerung reduziere das Nettorentenniveau weiterhin, dieses kann dann jedoch nicht mehr einheitlich, sondern nur für einzelne Jahrgänge ausgewiesen werden. Laut Sachverständigenrat sinkt dies für den Zugangsjahrgang 2015 von 64,5% auf 62,5%, für den Zugangsjahrgang 2030 von 58,5 auf 52,2% (SVR (2004), S. 241).

Berechnungen der Riester-Rente

Bevor wir uns den Ergebnissen der verschiedenen Studien zur Rentenlücke widmen, wollen wir in knapper Form in Anlehnung an Bräuninger und Gräf (2005) zeigen, wie sich die jährliche brutto Riester-Rente berechnet. Das insgesamt angesparte Kapital entspricht der Summe der verzinster jährlichen Ansparungen abzüglich der Verwaltungskosten:

$$K_n = (r - v) \cdot q \cdot \left(\frac{q^{na} - 1}{q - 1} \right)$$

Für die Berechnung der jährlichen Riester-Bruttorente, wird die Annahme zugrunde gelegt, dass das Kapital nach Restlebenszeit gleich null ist, also nichts vererbt wird:

$$R_i = K_n \cdot \frac{q^{nr}}{q} \cdot \left(\frac{q-1}{q^{nr}-1} \right)$$

R_i	Riester-Rente mit jährlicher Auszahlung
K_n	Angespartes Kapital
	Jährliche Einzahlung/Ansparung (Annahme: entsprechend der Riester-Treppe, ab 2008 4% des Vorjahreseinkommens)
r	Verwaltungskosten (Annahme 10% der jährlichen Spareinlage)
v	
q	$(1+p/100)$
na	Ansparjahre
nr	Restlebenszeit
p	Zinssatz: Annahme: nominal 3,25% p.a., real 2,25% p.a.

Von den sechs im Folgenden betrachteten Modellrechnungen kommen zwei zu dem klaren Ergebnis, dass die Riester-Rente ausreicht, um die Rentenlücke zu schließen und das *Bruttorentenniveau* vor Steuern aufrechtzuerhalten. Die übrigen Berechnungen betrachten das *Nettorentenniveau* und gelangen zu schlechteren Ergebnissen. Wie bereits erwähnt, sind die Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar. Die starke Abhängigkeit der Annahmen und die verschiedenen Berechnungsmethoden zeigen, mit welcher Unsicherheit alle Ergebnisse behaftet sind. Aus diesem Grund haben wir davon abgesehen, den vorliegenden sechs Modellrechnungen eine siebte Simulation gegenüberzustellen.

Tabelle 8: Reicht Riester zum Schließen der Versorgungslücke?

Autoren	Kann Riester die Rentenlücke schließen?	Annahmen	Besonderheiten
<i>Essig und Reil-Held</i> (2004)	Ja.	Sparvolumen 4 % des Bruttovorjahreseinkommens Reale Verzinsung: 2,8 % Reales Wachstum: 1,8 %	Betrachtung des Brutto-Rentenniveaus vor Steuern
<i>Bräuninger und Gräfs</i> (2005)	Nein.	Sparvolumen entsprechend der staatlich empfohlenen Beiträge (Riester-Treppe) Max. GRV-Beitragssatz 22 % Renteneintrittsalter 65 Riester-Zins 3,25 % (2,25 %) Realzins: 2,25 %	Betrachtung der Netto-Rentenlücke definiert als demographisch bedingte Veränderung des Rentenniveaus
<i>Schnabel</i> (2003)	Nein (mit Ausnahme der Geringverdiener des jüngsten betrachteten Jahrgangs).	Sparvolumen 4 % des Bruttoeinkommens Keine Dynamisierung der Rente Zusatzrente ist inflationsbereinigt und in Kaufkraft des Jahres 2003 gemessen Jährliche Erhöhung der Rente zum Inflationsausgleich um 1,5 %	Betrachtung der Nettorente, Ziel: Nettoersatzquote von 70%
Finanztest Spezial (2007)	Nein.	Sparvolumen 4 % des Bruttoeinkommens Grundrendite des Riesterprodukts: 4 % vor Steuern Jährliche Erhöhung der Bruttorente um 0,75 % Jährliche Erhöhung der Bruttolöhne um 1,5 % Berücksichtigung der Rente ab 67	Rentenlücke = Differenz zwischen Rente nach Steuern und 80% des letzten Nettolohns
<i>Ehrentraut</i> (2006)	Ja	Sparvolumen entsprechend der staatlich empfohlenen Beiträge (Riester-Treppe) Zins: 3 % Verwaltungskosten in Höhe von 10 % der jährlichen Spareinlage Alle Werte in Preisen von 2005 Berücksichtigung der Rente ab 67 Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors Keine Dynamisierung der Ersparnis	Versorgungslücke = Differenz zwischen Bruttorente vor und nach Riesterreform
<i>Viebrok</i> (2004)	Das Ziel eines Nettorentenniveaus von mehr als 70% ist nur für die jüngeren Jahrgänge (Männer ab Jahrgang 1950, Frauen ab 1965) erreichbar.	Sparvolumen entsprechend der staatlich empfohlenen Beiträge (Riester-Treppe) Reale Verzinsung: 3,0% Konstanter Realwert der Rente (Dynamisierung nur in Höhe der Inflationsrate) Alle Berechnungen in realen Werten Unisex-Tarife nicht berücksichtigt Lohnverlauf: Annahmen des Humankapitalmodells	Berechnungen mit Life Income Simulation Model Netto-Gesamtrentenniveau nach neuer Definition = gesetzliche Rente+private Vorsorge) / durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt - Beiträge zur geförderten privaten Altersvorsorge Betrachtung: lediger Eckrentner

Obgleich die Ergebnisse der aufgeführten Studien sehr unterschiedlich sind, ist allen Autoren gemein, dass sie die Riester-Rente als ein sehr wichtiges Element im Altersvorsorgesystem anerkennen. Auch ist aus allen Ergebnissen abzuleiten, dass die Versorgungssicherheit bzw. die Lebensstandardgewährleistung aufgrund einer kürzeren Ansparphase insbesondere für mittlere und ältere Jahrgänge gefährdet ist, während jüngere Jahrgänge bei voller Inanspruchnahme der Förderung und damit bei gesetzlich vorgeschlagenen Sparleistung eher in der Lage sind, ihre Versorgungslücke zu schließen.

E.2.2. Ermöglicht die Förderung eine größtmögliche Breitenwirkung?

Die Sparfähigkeit – in unserem Falle die Fähigkeit zur individuellen Altersvorsorge – steigt mit zunehmendem Einkommen. Unter dieser Prämisse müssen für Geringverdiener besondere Sparanreize gesetzt werden. Allgemein gesprochen, erlaubt eine Kombi-

nation aus fixen Zulagen und Steuervorteilen eine solche Prioritätensetzung und ist deshalb einem einfachen Sonderausgabenabzug vorzuziehen.

Dennoch ist bezüglich der Ausgestaltung der Maßnahme als Kombination von Zulagen und steuerlichem Vorteil in Frage zu stellen, wieso die u-förmigen Förderquoten aus Abbildung 1 (oben) bei alleinstehenden Personen ohne Kinder im Bereich von 20.000-30.000 €, bei Ehepaaren ohne Kinder bei 40.000-60.000 € am geringsten sind. Gerade dies sind die Gruppen, die möglicherweise aufgrund ihres relativ geringen Einkommens von sich aus zu wenig sparen. Die Gruppen mit den höchsten Förderquoten sind diejenigen, die gar kein Einkommen haben und nur den Sockelbeitrag von 60 € jährlich als Eigenleistung aufbringen müssten. Innerhalb dieser Einkommensgruppe mag es jedoch einen Teil geben, der nicht erwartet, im Alter ein Rentenniveau zu bekommen, welches über der Grundsicherung liegt. Da die Grundsicherung im Rentenalter um den vollen Betrag der privaten Vorsorge gemindert wird, besteht für Personen mit den genannten Erwartungen kein finanzieller Anreiz, privat vorzusorgen. Es lässt sich also argumentieren, dass gerade diejenigen Personen in Einkommensklassen zwischen 20.000 und 30.000 € (bzw. 40.000-60.000 € bei Paaren) eine elementare Zielgruppe der Riester-Förderung darstellen und somit eher eine höhere, keinesfalls aber eine geringere Förderung erhalten sollten.

Allerdings kann man sich nicht ausschließlich von den Förderquoten aus Abbildung 1 leiten lassen, da sie – wie bereits dargelegt – die nachgelagerte Besteuerung vernachlässigen. Will man die Entzugseffekte der nachgelagerten Besteuerung berücksichtigen, so kann man *barwertige* Förderquoten berechnen. Hier müssten die individuellen Spar- und Steuerverhältnisse in differenzierten Szenarien berücksichtigt werden, um die unterschiedlichen Ansparzeiten und das Verhältnis vom der Grenzsteuersatz im Alter im Verhältnis zum Steuersatz während der Erwerbsperiode abbilden zu können. Einfache und (zumindest gruppenweise) verallgemeinerbare Aussagen zu den effektiven Förderquoten wären kaum noch möglich, die Betrachtung müsste sich stärker am Einzelfall orientieren.

Aus der Renditeperspektive wären aber auch solche umfassenden Förderquoten-Analysen noch nicht ausreichend. *Jaeger* und *Utecht* (2003a-d) behaupten, die Förderquoten – selbst wenn sie über den gesamten Lebenszyklus abgebildet werden und die nachgelagerte Besteuerung einbeziehen – seien keine ausreichenden Indikatoren für die Bewertung eines Riester-Vertrags. Die zu erwartende staatliche Förderung für ein bestimmtes Altersvorsorgeprodukt ist wichtiger, aber nur ein partieller Indikator. Letztlich entscheidend für die Attraktivität einer Vorsorgeform ist ihre voraussichtliche Nachsteuer-Rendite, in die die am Markt erzielte Brutto-Rendite, die staatliche Förderung und die (z.T. nachgelagerten) Steuerpflichten einfließen. Mit einer solchen *Rendite*-Berechnung können geförderte Altersvorsorgeverträge untereinander und mit anderen Sparformen verglichen werden. In mehreren Beiträgen beschäftigen sich *Jaeger* und *Utecht* mit Rendite-Berechnungen für die Riester-Rente. Sie stellen zwei Konzepte vor – das Verdienst- und das Verfügungskonzept – mit denen sie für verschiedene Anlegertypen die Rendite *nach* Steuern, berechnen. Dabei legen sie Wert auf eine zweigeteilte

Analyse – die „Zulagen-bedingte“ Förderung und die „Steuer-bedingte“ Förderung führen nämlich vor dem Hintergrund der beiden Bewertungskonzepte zu unterschiedlich hohen Eigenbeiträgen. So berücksichtigt das Verdienstkonzept im Gegensatz zum Verfügungskonzept die Tatsache, dass der Eigenbeitrag im Falle der Zulagenförderung aus versteuertem Einkommen entnommen wird, sich also das verfügbare Nettoeinkommen zum Zeitpunkt des Ansparens um mehr als die eigene Sparleistung reduziert. In der gängigen Praxis (wie auch in der vorliegenden Untersuchung) werden gemäß dem Verfügungskonzept die Zulagen in der Regel von der Sparleistung abgezogen, die verbleibenden Zahlungen aber nicht mit dem individuellen Steuersatz belastet (der Sonderausgabenabzug kommt ja im Fall der reinen Zulagenförderung nicht zur Anwendung).

Für ihre Berechnungen berücksichtigen *Jaeger* und *Utecht* eine gesamte Einzahlungsdauer von 40 Jahren und eine Rentenbezugsdauer von 25 Jahren, für die Verzinsung der Anlage in der Ansparphase werden 5% angenommen.²¹ Hinsichtlich der Rendite kommen sie zu dem Ergebnis, dass sie bei der Berechnung nach dem *Verdienstkonzept* mit steigendem Einkommen fällt, die Bezieher niedriger Einkommen und/oder kinderreiche Einkommensbezieher also relativ stärker gefördert werden. Dies ist insbesondere erwähnenswert, da es im Gegensatz zu den Ergebnissen der Betrachtung der Förderquoten steht, wonach die Förderung in drei der vier betrachteten Szenarien einen u-förmigen Verlauf aufweist. Ein diese Tatsache erklärendes Ergebnis der Autoren ist ferner, dass zwischen den Förderquoten in der Ansparphase (punktuelle Betrachtung) und der Rendite nach Steuern mit Rentenbesteuerung unabhängig von der verwendeten Methode kein allgemein gültiger monotoner Zusammenhang besteht. Eine positive Korrelation besteht lediglich im „Zulagen-bedingten“ Förderbereich.

Die Kritik hinsichtlich des u-förmigen Verlaufs der Förderquoten kann in dieser Sichtweise entschärft werden, denn die nachgelagerte Besteuerung wirkt progressiv, sie biegt, bildlich gesprochen, den rechten Arm des u-förmigen Verlaufs herunter. Aus Sicht der Nachsteuerrendite stellt sich die Riester-Rente sozial ausgewogen dar. Bezieher niedrigerer Einkommen und Kinderreiche erzielen stets eine höhere Rendite nach Steuern als die einkommensstarken und/oder kinderarmen Riester-Sparer (vgl. *Jaeger* und *Utecht* (2003a, S. 112).

Dieser positive Befund zur sozialen Ausgewogenheit der kalkulierten Nachsteuerrenditen der Riester-Förderung veranlasst allerdings zu einer Nebenbemerkung, denn er wirft noch einmal ein Schlaglicht auf die Transparenz des Instrumentariums. Hier offenbart sich ein Dilemma, was nicht gänzlich lösbar ist: Die ausgewogenste Vorsorgeentscheidung trifft das Individuum im Lichte aller relevanten Informationen – hier also auf Basis einer Renditebetrachtung. Dies ist, wie deutlich geworden ist, zugleich die komplexeste Informationsbasis. Selbst die *vergleichsweise* einfache Betrachtung nur der Förderquoten ist aber schon durchaus anspruchsvoll. Sie kann nicht ohne weiteres

²¹ Für die vollständige Auflistung aller getroffenen Annahmen vgl. *Jäger* und *Utecht* (2003a), S. 570f.

durch eine Renditebetrachtung ersetzt werden. Denn im Kontext der Riester-Förderung geht für den einzelnen Bürger erst im *zweiten* Schritt darum, eine renditeseitig optimale Vorsorgeentscheidung zu treffen. Im *ersten* Schritt gilt es, die generelle Notwendigkeit zu ergänzenden Eigenvorsorge anzuerkennen und die allgemeinen Vorteile einer Riester-geförderten Vorsorge einzuschätzen. Informationen auf Basis von Förderquoten dürften für diesen ersten Schritt besser geeignet sein, auch *weil* sie Komplexität reduzieren. Dies ist auch der Stand der öffentlichen Kommunikation zu Riester-Förderung.

Für diejenigen Anleger allerdings, die auch den zweiten Schritt gehen und ihre Vorsorgeentscheidung nicht ohne Blick auf die Nachsteuereffekte und auf die marktlichen Renditen der Anlagealternativen treffen wollen, ist die Hilfestellung des Fördergebers noch verbesserungsfähig. Wegen der zahlreichen individuellen Parameter, die berücksichtigt werden müssen, ist eine solche Hilfe wohl am ehesten als ein „Altersvorsorge-zum-Selberrechnen“-Modul vorstellbar. Derzeit werden in diesem Bereich zahlreiche Modelle von Seiten der Versicherungswirtschaft bzw. der Versicherungsmakler angeboten, zudem ein Internetrechner der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Erste sind aus Sicht des Anlegers problematisch, weil sie von den Anbietern *bestimmter* Anlageformen zur Verfügung gestellt werden. Letztere ist unabhängig, rechnet aber ebenfalls nur mit Förderquoten in der Ansparphase. Hier wäre also noch Raum – und u.E. auch Bedarf – für ein leistungsfähigeres Servicemodul eines unabhängigen Akteurs.²² Damit wäre dann auch dem letzten der vier unterschiedenen Ziele²³, mit der Einführung der Riester-Rente eine möglichst eigenverantwortliche Anlage des Altersvorsorgekapitals durch die Förderberechtigten zu erreichen, gedient.

E.2.3. Anfälligkeit für Steuergestaltung und weitere Punkte zur instrumentellen Ausgestaltung der Subvention

Im Folgenden werden wir auf einige weitere, kleine und größere instrumentelle Kritikpunkte an der Riester-Förderung eingehen. Dabei wird auch deutlich werden, dass nicht alle in der öffentlichen Diskussion stehenden Kritikpunkte gehaltvoll bzw. zentral sind. Im Zentrum steht allerdings ein Punkt, der in der bisherigen Diskussion nur eine eher kleine Rolle gespielt hat, die Anfälligkeit der Riester-Rente für Steuergestaltung.

Anfälligkeit für Steuergestaltung: Wie oben gezeigt wurde, werden Kapitalerträge und deren Surrogate (Renten) heute nach unterschiedlichen Prinzipien besteuert, je nach steuerlichem Nutzungszweck (Tabelle 3). Die Abkehr von der synthetischen und die Hinwendung zu einem schedularen Einkommensteuersystem waren hier u.E. notwendig und sinnvoll. Aber natürlich wirft der Umstand, dass Kapitalerträge unterschiedlich

²² Unabhängig hinsichtlich der Interessen an der individuellen Anlageentscheidung; es kann sich durchaus um eine staatliche, parafiskalische oder staatlich geförderte Institution handeln.

²³ Siehe oben E.1.2.

besteuert werden können, auch die Frage auf, inwiefern die Neuregelung anfällig für Steuergestaltung ist. Konkret stellt sich die Frage, ob die Riester-Förderung genutzt werden kann, um Kapitalerträge steuersparend anzulegen, aber nicht zur Altersvorsorge zu nutzen (zumindest nicht in der vorgesehenen Form). Die Antwort ist ein klares Ja.

Das Vehikel für ein solches Steuersparmodell ist die sog. „schädliche Verwendung“, d.h. die Verwendung der Riester-geförderten Ersparnis außerhalb des Förderzwecks. Nimmt ein Riester-Sparer sein Recht in Anspruch, seine Ersparnis zurückzufordern und nicht für eine Leibrente im Rahmen der vorgesehenen Regeln zu verwenden, so liegt eine steuerschädliche Verwendung vor. Alle dem Sparer zugewandten Steuervergünstigungen und –ermäßigungen sind zurückzuzahlen. Auch ist der Sparbetrag nachzuversteuern. Dennoch lohnt sich „schädliches Riestern“ aus zwei Gründen:

a) Rückerstattung Sonderausgabenabzug und Nachversteuerung: Mit dem Schreiben vom 20. Januar 2009 verdeutlicht das BMF noch einmal, wie die schädlichen Auszahlungen aus Riester-Verträgen zu behandeln sind. Vorab sind die akkumulierten Steuervorteile aus dem Sonderausgabenabzug zurückzuzahlen (§ 10a Abs. 4 EStG). Danach wird die Nettorendite (ohne Zulage) dem persönlichen Einkommensteuersatz unterworfen. Im Ergebnis damit also schädlich genutzte Riester-Verträge in der gleichen Weise nachgelagert besteuert wie zweckgerecht genutzte. Die verbleibenden Endwerte entsprechen exakt den Ziffern, die in Tabelle 4 (oben) für die nachgelagerte Besteuerung dargestellt wurden. Dies allerdings für eine Anlage, die – sofern die schädliche Verwendung geplant war – von vornherein mit der Abgeltungssteuer vorgelagert hätte besteuert werden müssen. In Tabelle 9 sind die Beispielrechnungen einander gegenübergestellt. Dabei ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die angegebenen Vermögensendwerte bei nachgelagerter Besteuerung von *zweckgemäß* eingesetzten Riester-Verträgen als mittlere Erwartungswerte anzusehen sind. Mit dem Renteneintritt wird die Riester-Ersparnis zu 70-100% in eine Leibrente umgewandelt, deren aggregierte Auszahlung von der eigenen Lebensdauer abhängt.

Tabelle 9: Erträge bei steuerschädlicher Verwendung von Riester-Ersparnis

Ausschnitt Tabelle 4		Sparen mit nachgelagerter Besteuerung		Kapitalerträge (Abgeltungsteuer 25%)	
		Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=40%)	Niedriges Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=25%)	Hohes Einkommen (Grenzsteuersatz ESt t=40%)
Periode					
30	Bereits angespartes Kapital	130.878	130.878	88.068	71.578
	Kapitalertrag	6.232	6.232	4.194	3.408
	Kapitalertragssteuern	0	0	848	652
	Jährlicher Sparbetrag (brutto)	2.000	2.000	2.000	2.000
	Jährlicher Sparbetrag (netto)	2.000	2.000	1.500	1.200
	Ersparnis nach vorgelagerten Steuern	132.878	132.878	88.720	72.126
	<i>Nachgelagerte Besteuerung</i>	<i>33.219</i>	<i>53.151</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	Endwert	99.658	79.727	88.720	72.126
"Schädliche" Verwendung Riester-Ersparnis					
Rückzahlung Sonderausgabenabzug und Versteuerung (ohne Zulage)					
30	Ersparnis:	132.878	132.878		
	Nominaler Sparbeitrag (Eigenbeitrag):	60.000	60.000		
	ESt-Bemessungsgrundlage:	72.878	72.878		
	<i>Nachversteuerung:</i>	<i>18.219</i>	<i>29.151</i>		
	Vorab zurückgezahlter Steuervorteil:	15.000	24.000		
	Endwert:	99.658	79.727		

Quelle: Eigene Berechnungen.

Damit können schon zwei Zwischenergebnisse festgehalten werden:

- *Geplante schädliche Verwendung*: Riester-Verträge – insbesondere die auf Bank- und Fondsparplänen beruhenden Modelle – können bei langfristiger Ersparnis als Steuersparmodell im Vergleich zur regulären Ersparnis dienen. Wie das auf dreißig Jahre fokussierte Beispiel in Tabelle 9 zeigt, ist die Steuerbelastung merklich niedriger als bei der vorgelagerten Abgeltungsteuer, obwohl diese regulär niedrigere oder höchstens gleich hohe Steuersätze aufweist. In Abhängigkeit von den individuellen Grenzsteuersätzen und dem realisierten Zins sind die Mindest-Sparzeiten, ab denen „riestern“ steuergünstiger wird, natürlich unterschiedlich lang.
- *Riester-„Opt-out“*: Auch wenn eine schädliche Verwendung nicht von vornherein geplant war, ist der Ausstieg aus dem Rentenbezug über einen Riestervertrag für den Einzelnen mit keiner finanziellen Einbuße verbunden. Anstelle der erwarteten Leibrente wird das ersparte Vermögen genommen. Insbesondere für Personen, die kurz vor Renteneintritt keine überdurchschnittliche Restlebenserwartung haben, kann der *Opt-out* attraktiv werden (z.B. chronisch kranke Personen, Raucher, Männer). Die Möglichkeit, schädlich verwendete Riester-Ersparnis (nach Rückzahlung der Steuervorteile) frei vererben zu können und/oder damit ins Ausland zu gehen, lassen den Riester-Ausstieg auch für andere Personengruppen als attraktive Option erscheinen.

b) Rückerstattung Zulagen: Bei schädlicher Verwendung der Riester-Ersparnis müssen die über die Jahre gewährten Altersvorsorgezulagen zurückerstattet werden. Außerdem wird der hierauf entfallende Ertrag mit dem persönlichen ESt-Steuersatz nachversteuert. Relevant ist dies für die Zulagen, die über den Sonderausgabenabzug hinausgehen (also die Steuervergünstigung „im engeren Sinne“, siehe Abschnitt C.1). Da nun aber die Zulagen nach Nominalprinzip lediglich addiert und *ohne Zins* und *Zinseszins* zurückge-

fordert werden, und da der auf Zins und Zinseszins entfallende Ertrag auch nur normal – d.h. wie bei zweckkonformer Verwendung – besteuert wird, bleiben auch bei schädlicher Verwendung erhebliche Zugewinne beim Riester-Aussteiger – auch wenn er faktisch keine „Gegenleistung“ erbringt.

Eine Rechnung im Rahmen der Beispiele aus Tabelle 4 und Tabelle 9 soll dies kurz illustrieren: Angenommen der Riester-Sparer erhält über 30 Jahre hinweg eine Altersvorsorgezulage, die im Volumen von 100 Euro p.a. über den Sonderausgabenabzug hinausgeht, also zusammen 3.000 Euro. Der Nominalzins der Riesteranlage liege bei 5%. Nach 30 Jahren beträgt das allein dieser Zulage zuzurechnende Vermögen 6.644 Euro. Wird nun die Zulagensumme zurückgezahlt, verbleiben 3.644 Euro Bruttoertrag. Diese müssen mit dem persönlichen Grenzsteuersatz nachversteuert werden. Liegt dieser, wie in dem einen Teilbeispiel oben, bei 25%, so bleibt allein aus den Zins- und Zinseszins-Effekten der zurückgezahlten Altersvorsorgezulage ein „Reinertrag“ nach Steuern von 2.733 Euro. Insbesondere bei kinderreichen, aber einkommensschwachen Familien kann die Zulagensumme und damit der Zulagenertrag auch bei schädlicher Verwendung ein Vielfaches dieses Betrages ausmachen.

Unisex-Tarife: Bis 2006 haben Anbieter von Riester-Produkten bei der Bemessung der Beiträge zwischen Frauen und Männern differenziert. Dies hat dazu geführt, dass Frauen aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung bis zu 15% höhere Beiträge leisten mussten als Männer, um die gleichen Rentenansprüche zu erwerben. Die 2006 eingeführten vorgeschriebenen Unisex-Tarife haben diese Ungleichbehandlung ordnungsrechtlich abgeschafft. Damit wird die Riester-Rente im Umkehrschluss für Frauen attraktiver und für Männer unattraktiver, da Frauen bei gleichen geleisteten Sparbeiträgen länger Rentenzahlungen bekommen. Wenn sich aus diesem Grund der Frauenanteil der Riester-Sparer deutlich erhöht, wird damit die Rendite der Produkte insgesamt sinken. Da die betriebliche Altersvorsorge weiterhin zwischen Männern und Frauen unterscheidet, wird diese umso mehr die attraktivere Alternative für Männer darstellen. Wie oben schon angedeutet, kann es auch für Männer tendenziell attraktiver sein, einen Riester-Vertrag steuerschädlich zu kündigen. Dies wiederum erschwert den Risikoausgleich innerhalb der Versicherung, da der *Opt-out* eine adverse Selektion bewirkt, da die – aus Sicht der Lebensversicherung – „guten Risiken“ den Risikopool verlassen.

Inländerregelung: Die Regelungen des Altersvermögensgesetzes bezüglich des Wegzugs des Riester-Rentners in ein anderes Land sind europarechtlich umstritten. Wer die unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland aufgibt, wird – vereinfacht gesprochen – zur „schädlichen Verwendung“ gezwungen, d.h. die oben skizzierten Rückzahlungen werden festgesetzt; die Rückzahlung wird allerdings bis zum Beginn der Auszahlungsphase gestundet und dann wird zur Tilgung des Rückzahlungsbetrags 15% der Altersleistung eingesetzt. Die „steuerliche Auswanderung“ erfolgt dann mit dem verbleibenden Altersvorsorgevermögen. Diese Regelung ist aus Sicht des Steuergesetzgebers

unmittelbar einsichtig und notwendig: Nachgelagerte Besteuerung ist kein endgültiger Verzicht auf den Steueranspruch. Dazu könnte es aber kommen, wenn der Riester-Rentner zum Zeitpunkt des Renteneintritts in ein Land umzieht, das Rentenbeiträge vorgelagert besteuert bzw. dessen nachgelagerte Besteuerung signifikant unter den deutschen Steuersätzen liegt. Ein Verzicht auf eine solche Regelung käme dann einem gigantischen Steuerschlupfloch gleich. Aus Sicht des Rentenbeziehers liegt gleichwohl eine Beschränkung seiner Freizügigkeit vor, denn er kann die Riester-Leibrenten einschließlich aller Zulagen nur in Anspruch nehmen, wenn er in Deutschland uneingeschränkt steuerpflichtig bleibt.

Wir können an dieser Stelle nicht abschätzen, wie dieser Rechtskonflikt vor dem EuGH ausgehen wird.²⁴ Für den Fall, dass der individuellen Freizügigkeit der Vorrang eingeräumt werden sollte, dürfte es wahrscheinlich notwendig werden, eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen zur Besteuerung von Riester-Renten zu treffen, die in Doppelbesteuerungsabkommen festzuhalten wären.

Leibrentenkonzept: Die Kritik, dass die Riester-Rente keine Möglichkeit bietet, nach Rentenbeginn mehr als 30% des angesparten Vermögens zu entnehmen, ist systemimmanent nicht stichhaltig.²⁵ Wenn die Förderung so konzipiert ist, dass sie die Rentenlücke im Alter verringert, dann ist die lebenslange Leibrente eine notwendige Bedingung. Abgesehen von den tatsächlich *zusätzlich* aufgebrauchten Ersparnissen, besteht der Nutzen des Staates darin, dass er mit Sicherheit weiß, dass für die Altersvorsorge gespart wird und diese damit (zu einem gewissen Maß) gesichert ist. Die vermutlich in bedeutendem Ausmaß bestehenden Mitnahmeeffekte können lediglich über dieses Argument gerechtfertigt werden.

Die dargestellte Möglichkeit zum „schädlichen Ausstieg“ aus der Riester-Rente unter Beibehalt der Vorteile der nachgelagerten Besteuerung und ggf. sogar noch eines Nettoertrags aus der zurückgezahlten Altersvorsorgezulage unterhöhlen diese Argumentation natürlich erheblich. Es ist unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht absehbar, wie viele der heutigen Riester-Sparer später auch zu Riester-Rentnern werden und wie viele stattdessen einfach nur das Geld nehmen und gehen.

Anrechnung Riester-Rente auf Grundsicherung: Die Regelung der Anrechnung der Riester-Rente auf die Grundsicherung stand in der Auszahlungsphase Ende 2007/Anfang 2008 in der medialen Kritik, da es als ungerecht empfunden wird, dass jemand, der seinen Konsum während der Erwerbsphase einschränkt, daraus in der Rentenphase keinen finanziellen Vorteil ziehen kann. Gleichwohl ist diese Regelung systemkonform basierend auf dem Grundsatz, dass bei Hilfebedürftigkeit eigene Mittel vor der steuerfinanzierten Fürsorge herausgerechnet werden. Würde man bei der Beurteilung der Hilfebedürftigkeit die Riester-Rente unberücksichtigt lassen, so müsste

²⁴ Die Europäische Kommission hat deswegen am 6. Juni 2007 gegen Deutschland unter dem Aktenzeichen: C-269/07 Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht.

²⁵ Ebenso *Börsch-Supan und Wilke* (2006), S. 15.

diese auch bei allen anderen Ersparnissen angewendet werden (bei ungeförderten Ersparnissen sogar in stärkerem Ausmaß als bei der subventionierten Riester-Rente). Dennoch bestehen durch die Anrechnung der Riester-Rente auf die Grundsicherung für diejenigen, die tatsächlich im frühen Stadium der Erwerbstätigkeit bereits absehen können, dass sie im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein werden, geringe Sparanreize. Inwieweit eine solche Voraussicht im Individualfall jedoch gegeben ist, ist durchaus fraglich.

Kinderzulage ab 2008: Regulär wird im Rahmen der Altersvorsorgezulage eine Kinderzulage von 185 Euro pro Kind gewährt. Für Kinder, die nach dem 1.1.2008 geboren sind, werden aber 300 Euro gewährt. Generell ist die Berücksichtigung von Kindern in der Altersvorsorgezulage insofern angemessen, als sie als „Beitrag zum Generationenvertrag“ angesehen werden können. Auch der Umstand, dass mit der Kindererziehung weiterhin regelmäßig partielle Einkommensverzichte und eine reduzierte Fähigkeit zur privaten Altersvorsorge einhergehen, kann Kinderzulagen vom Grunde her gut rechtfertigen. In diesen beiden Dimensionen jedoch sind keine Unterschiede zwischen bis einschließlich 2007 geborenen Kindern und ab 2008 geborenen zu erkennen. Die Gewährung von mehr als 60% höheren Kinderzulagen für letztere hat entsprechend auch nichts mit ihrer „Funktion“ im Rahmen des Generationsvertrages zu tun.

Derartige Stichtagslösungen werden nur dann gewählt, wenn Mitnahmeeffekte durch rückwirkende Inanspruchnahme von Förderungen vermieden werden sollen. Hier sollen offensichtlich finanzielle Anreize gegenüber potenziellen Eltern gesetzt werden, während Kinder jenseits des staatlichen Anreizes – d.h. zum Zeitpunkt der Erhöhung der Zulage schon geborene bzw. gezeugte Kinder – ausgeschlossen werden. Generell spielen die finanziellen Rahmenbedingungen von Paaren und Familien eine nicht unbedeutende Rolle, wenn die Entscheidung für Kinder bzw. zusätzliche Kinder fällt. Es darf allerdings bezweifelt werden, ob eine in Aussicht gestellte Erhöhung der Alterseinkommen 30 bis 40 Jahre *nach* der Kindsgeburt einen signifikanten Einfluss auf die Geburtenzahlen haben dürfte. Der Einsatz solcher Mittel bei zeitnahen Engpassfaktoren – Stichworte: Elterngeld, Kinderbetreuung u.ä. – verspricht eine effektivere und effizientere Politik zur Steigerung der unbefriedigenden Geburtenquoten in Deutschland.

Umwandlung in eine Finanzhilfe: Die subventionspolitischen Leitlinien des Bundesregierung sehen vor, Steuervergünstigungen dahingehend zu prüfen, ob sie in eine direkte Finanzhilfe umgewandelt werden können. Stellt man diese Frage mit Blick auf die Riester-Förderung, müssen naturgemäß Sonderausgabenabzug und Zulage getrennt betrachtet werden. Für den Sonderausgabenabzug und diesem systematisch zugehörige nachgelagerte Besteuerung muss die Frage eindeutig negativ beantwortet werden. Dieser Teil der Förderung – wenn man ihn denn überhaupt als Vergünstigung ansehen will – ist inhärent mit dem Steuerrecht verwoben, die Umwandlung in eine direkte Finanzhilfe erscheint kaum möglich, geschweige denn sinnvoll.

Anders bei der Altersvorsorgezulage. Sie wird unabhängig von Steuerpflicht und -höhe gewährt. Auch administrativ wird die Förderung nur zum Teil über die Finanzämter abgewickelt. Diese führen die Günstigerprüfung im Vergleich zum Sonderausgabenabzug durch. Die weitere Abwicklung erfolgt aber durch Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen, einer nachgeordneten Behörde der Deutsche Rentenversicherung Bund. Insofern ist die Klassifizierung der Zulage als Steuervergünstigung ohnehin eine keineswegs eindeutig geklärte Frage. Aufgrund ihrer steuerlichen Affizierung kann die Altersvorsorge-Zulage — technisch, nicht formell — als ein *refundable tax credit* angesehen werden, d.h. als ein erstattungsfähiger Nachlass der Steuerschuld, eine Mischform aus Steuervergünstigung und direkter Ausgabe, wie sie in Deutschland noch recht selten ist. Offensichtlich ohnehin eine Hybridform, ist die Umwandlung der Zulage in eine Finanzhilfe sehr gut vorstellbar. In der administrativen Praxis würde sich dadurch wenig ändern, wohl allerdings auf budgetärer Seite. Die Zulage würde dann, wie jede andere Finanzhilfe jährlich mit dem Haushaltsgesetz neu beschlossen werden. Bei einer langfristig angelegten Aufgabe wie der Riester-Förderung dürfte das allein aber wohl nur einen geringeren politischen Unterschied bedeuten als bei anderen Finanzhilfen. Dies ist aber der primäre Grund, warum Steuervergünstigungen in Finanzhilfen umgewandelt werden sollten. Die Umwandlung in eine Finanzhilfe ginge auch einher mit dem Ende einer „stillen Gemeinschaftsaufgabe“, wie sie alle Vergünstigungen bei Gemeinschaftsteuern darstellen. Ob diese mit einer zusätzlichen Belastung des Bundes einherginge oder an anderer Stelle im vertikalen Finanzausgleich ausgeglichen werden würde, muss an dieser Stelle nicht diskutiert werden.

Zusammenfassend kann die Frage nach einer Umwandlung bzw. Neuklassifizierung der Zulage hin zur Finanzhilfe festgestellt werden, dass dies möglich, aber nicht vordringlich ist. Diese Vergünstigung wäre unserer Erachtens eher ein Anlass, solche über das Steuersystem abgewickelten Ausgaben enger in den regulären Budgetprozess einzubinden und auf diesem Wege die im Vergleich zu direkten Finanzhilfen bestehenden Steuerdefizite und Kontrollrückstände zu mindern. In zahlreichen Partnerländern wurden mit sog. *Tax Expenditure Statements* im Rahmen der Haushaltsentwürfe und -regeln sehr gute Erfahrungen gemacht.

E.2.4. Instrumentelle Empfehlungen

Auf der Basis der Feststellungen in den Abschnitten E.2.1 bis E.2.3 können stichwortartig folgende Empfehlungen zur instrumentellen Gestaltung der Steuervergünstigung im Rahmen der Riester-Rente formuliert werden:

- Eine deutlichere Trennung der beiden Komponenten der Förderung – Zulagen und nachgelagerte Besteuerung – könnte für mehr Transparenz und eine bessere Verständlichkeit der Riester-Förderung in der Öffentlichkeit sorgen.
- Im Grundmodell ist die Riester-Förderung für ihre Aufgabe gut geeignet: Die Sparfähigkeit – in unserem Falle die Fähigkeit zur individuellen Altersvorsorge – steigt mit zunehmendem Einkommen. Unter dieser Prämisse müssen für Geringverdiener besondere Sparanreize gesetzt werden. Eine Kombination aus fixen Zula-

gen und Steuervorteilen erlaubt eine solche Prioritätensetzung und ist deshalb einem einfachen Sonderausgabenabzug vorzuziehen.

- Steuersystematisch naheliegend wäre es allerdings, die nachgelagerte Besteuerung für zertifizierte Altersvorsorgeprodukte *ohne* Höchstbegrenzung zu verallgemeinern. Die Aufgabe des Höchstbetrages, der im Rahmen der zertifizierten Altersvorsorge aus unversteuertem Einkommen gespart werden kann, verlangt jedoch noch stärker als ohnehin eine Kontrolle der Möglichkeiten zur Steuergestaltung.
- Es ist nicht Aufgabe dieser Evaluierung, die Vor- und Nachteile einer konsumbasierten Einkommensteuer – gleichbedeutend mit der nachgelagerten Besteuerung – generell zu diskutieren. Unter der Prämisse, dass die nachgelagerte Besteuerung vom Gesetzgeber vorbedacht ausschließlich auf Altersrentenbezüge beschränkt worden ist, müssen die Steuergestaltungsmöglichkeiten durch „schädliche Verwendung“ deutlich schärfer eingedämmt werden. Hier tun sich zurzeit nennenswerte Steuerschlupflöcher auf, die es erlauben, die Abgeltungsteuer zu umgehen. Mit Blick auf die nachträgliche Versteuerung bei schädlicher Verwendung muss sichergestellt werden, dass der bisherige Riester-Sparer nicht besser und nicht schlechter gestellt wird, als hätte er mit gleicher Rendite von Anfang an herkömmlich gespart und der Abgeltungsteuer unterlegen.
- Zudem ist sicherzustellen, dass bei schädlicher Verwendung der Riester-Ersparnis die empfangenen Altersvorsorgezulagen mit Zins und Zinseszins zurückgezahlt werden. Sollte dies zu schwierig sein, kann mit einer „windfall-profit“-Steuer der unberechtigt zufallende wirtschaftliche Vorteil pauschalierend abgeschöpft werden.
- Weiterhin halten wir es für sinnvoll, die 2006 eingeführte Pflicht zu Unisex-Tarifen wieder aufzuheben.
- Kinderzulagen sollten einheitlich gewährt werden; dies entspricht der „Funktion“ des Kinderkriegens und der Kindererziehung im impliziten Generationenvertrag. Der Bezug einer Riester-Rente liegt von der Entscheidung für (mehr) Kinder so weit weg, dass eine Anreizwirkung in diese Richtung wenig wahrscheinlich ist. Hier gibt es bessere fiskalische Instrumente, welche bestehende Engpassfaktoren und wirtschaftliche Hindernisse zielgenauer und zeitnäher treffen. Die Differenzierung der Kinderzulage zwischen Kindern, die vor 2008 und ab 2008 geboren sind, sollte – unter Wahrung des Vertrauensschutzes – baldestmöglich wieder aufgegeben werden.

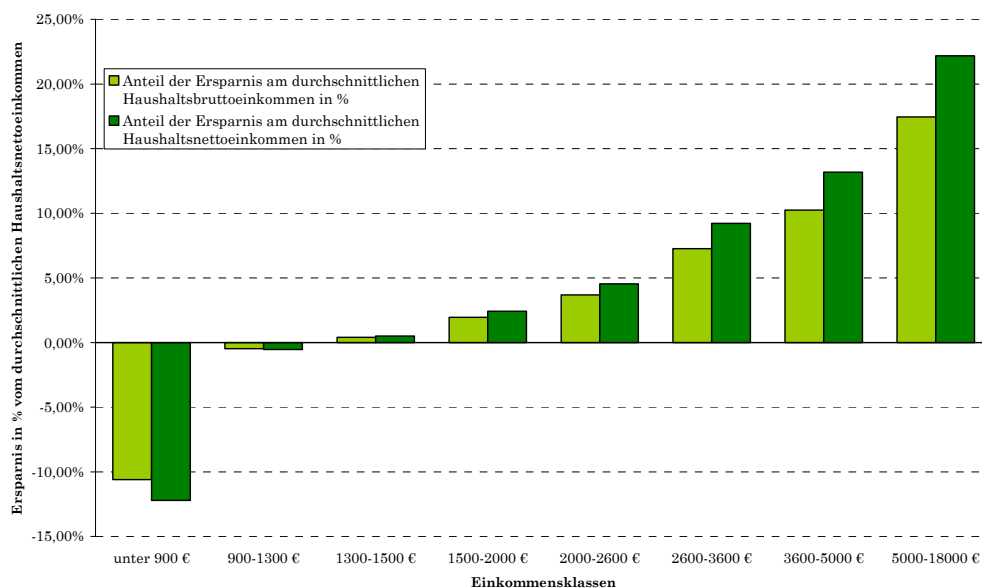
E.3. Wirkungsanalyse

Die Begründung für die Einführung der Riester-Rente orientiert sich zunächst an einem Kompensationsangebot für die erheblichen Leistungskürzungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Verzicht auf diese beschlossenen Leistungskürzungen wäre wohl in Zukunft mit einem exorbitant hohen Beitragssatz zur GRV verbunden gewesen. Effizienzüberlegungen weisen nicht zu Unrecht auf die damit verbundenen hohen Zusatzlasten hin, wenn man für einen Moment von den Unterschieden zwischen Steuern und Beiträgen zu Rentenversicherungen abstrahiert und letzteren zunächst den

Charakter von ersteren unterstellt. Die daraus resultierenden hohen Wohlfahrtsverluste können in einem solchen Gedankengang die Leistungskürzungen plausibel machen, immer verbunden mit der Annahme, dass dann auch tatsächlich kompensierend privat vorgesorgt wird. Die Bundesregierung weist häufig darauf hin, dass dies der Fall sei, da ja die Inanspruchnahme angesichts einer Zahl von nahezu 11 Millionen Riester-Verträgen überaus gut sei. Ungewiss ist aber noch, ob es sich bei den abgeschlossenen Verträgen auch um tatsächlich zusätzliche Sparanstrengungen und nicht vorrangig um Substitution anderer Ersparnis handelt. Doch selbst unter der Annahme, dass es im Wesentlichen eine Umschichtung von einer Sparform auf die andere gegeben hat, könnte der Riester-Förderung ein Erfolg zugeschrieben werden, wenn diese Substitution der Ersparnis auch eine Sparzwecksubstitution mit sich brächte, also das Altersvorsorgesparen zugenommen hat.

Zum Ende dieses Abschnitts wollen wir uns der zentralen Frage nähern, inwieweit durch Riester zusätzliche Ersparnis generiert werden kann. Eine sichere Antwort auf diese Frage kann noch nicht gegeben werden. Wir werden jedoch Anhaltspunkte zusammentragen, die eine Annäherung an das Ausmaß der Mitnahmeeffekte erlauben.

Weiterhin halten wir es für wichtig, einen Blick darauf zu werfen, welche Personen die Riester-Förderung nutzen. In der Praxis scheint es so zu sein, dass vermögendere Haushalte eher von sich aus dazu neigen, für das Alter vorzusorgen, um ihren hohen Lebensstandard zu halten, während das Sparen Geringverdienern häufig schwer fällt und sie sich mehr auf die gesetzliche Rente verlassen (vgl. Abbildung 5). Wir werden prüfen, ob sich diese Tendenz auch bei den Riester-Sparern wieder findet oder ob die Förderung insbesondere die Geringverdiener mobilisiert.

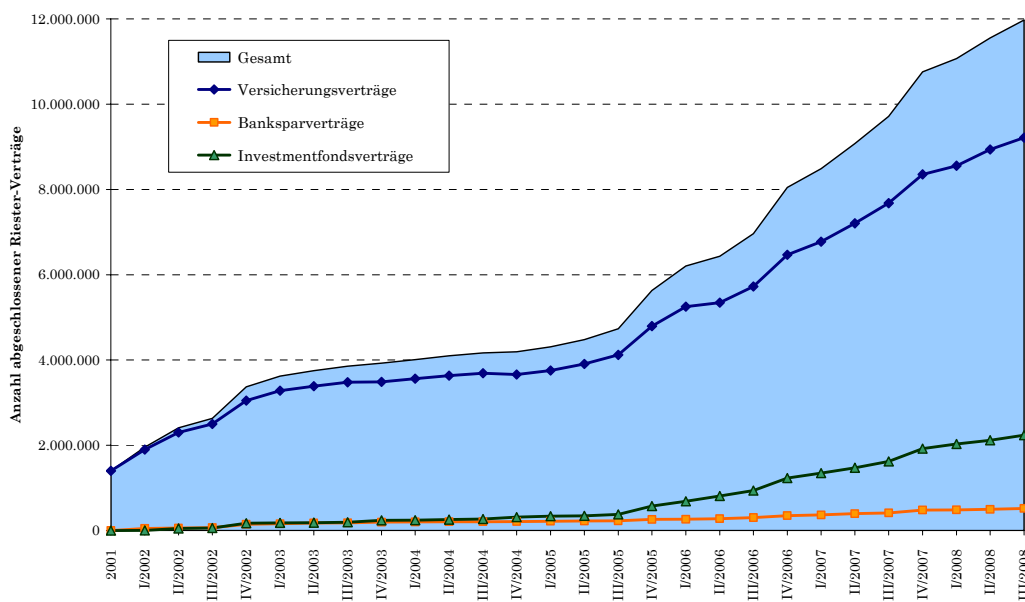


Quelle: EVS 2003; eigene Darstellung.

Abbildung 5: Anteil der Ersparnis am Durchschnittlichen Haushaltseinkommen nach Einkommensklassen

Seit Einführung der Riester-Rente im Jahr 2001 ist die Zahl der Riester-Verträge stetig angestiegen. Bis zum Ende des Jahres 2008 wurden nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales rund 12 Mio. Riester-Verträge abgeschlossen, dies ist etwas mehr als ein Drittel der von der Bundesregierung geschätzten Zahl der unmittelbar Förderberechtigten (ca. 30 Mio. Personen²⁶). Unter den Sparformen machen die Versicherungsverträge den Löwenanteil aus.

Ein Großteil der Verträge ist kurz nach der Einführung der Riester-Förderung zustande gekommen. In den beiden Folgejahren (2003/2004) hat es nur wenige weitere Vertragsabschlüsse gegeben – Kritiker erklärten die Riester-Förderung zu diesem Zeitpunkt bereits als gescheitert – ein starker Anstieg ist jedoch wieder ab 2005 zu erkennen (Abbildung 6).



Lediglich Zulagenförderung berücksichtigt.
Quelle: BMAS; eigene Darstellung.

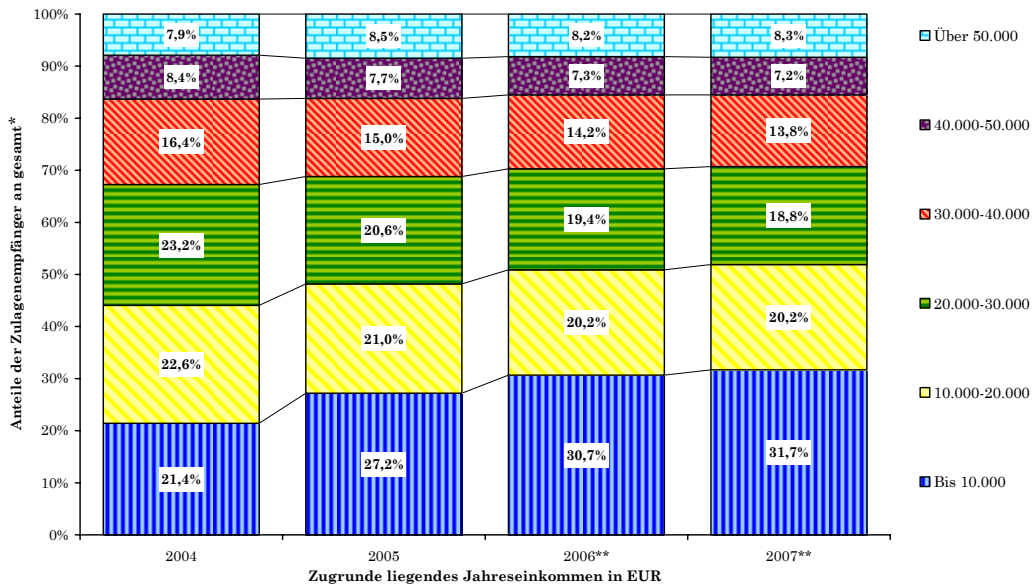
Abbildung 6: Inanspruchnahme der Riester-Förderung 2001-2008

Neben der Gesamtzahl der Riester-Verträge ist es auch interessant zu betrachten, welche Personengruppen eine Zulagenförderung erhalten haben. Belastbare Daten hierzu liegen immer erst mit einer gewissen Zeitverzögerung vor. Die Geschlechterverteilung ist dabei über die letzten Jahre hinweg recht stabil geblieben, jeweils lag der Frauenanteil der Zulageempfänger bei 56% (2004 und 2005) bis 57% (2006 und 2007).²⁷

²⁶ Bräuninger (2005) geht von 36 Mio. Förderberechtigten aus.

²⁷ Vgl. Stolz/Rieckhoff (2007), dies. (2008)

Durch die 2006 eingeführten Unisex-Tarife wird die Riester-Rente für Frauen tendenziell attraktiver, da sie bei gleichen Sparbeiträgen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung länger Rentenzahlungen beziehen. Offensichtlich schlägt sich diese Veränderung bis dato aber nicht in der Zulagen-Verteilung auf Männer und Frauen nieder.



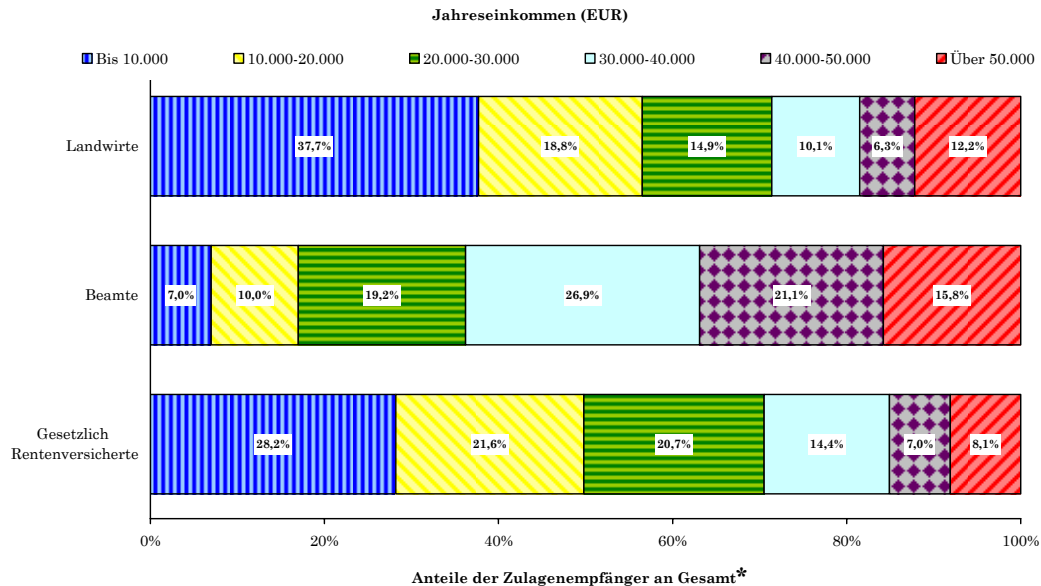
* Nur Zulagenempfänger. Ohne mittelbar Berechtigte und Zulageempfänger, die nur den Sonderausgabenabzug geltend gemacht haben.
 ** Zwischenergebnisse. Quellen: Stolz/Rieckhoff 2007, dies. 2008; eigene Darstellung.

Abbildung 7: Einkommensstruktur der Zulageempfänger

Hinsichtlich der Einkommensstruktur der Zulageempfänger ist vor allem eine Tendenz zu beobachten: Der Anteil der Zulagenempfänger aus der untersten Einkommensgruppe steigt kontinuierlich an (Abbildung 7). Die anteiligen Veränderungen bei den übrigen Einkommensgruppen sind weniger deutlich. Insgesamt sind die beiden unteren Einkommensklassen am stärksten vertreten, sie machten 2007 einen Anteil von mehr als 50 Prozent. Das kann als Erfolg gewertet werden, da diese Gruppen diejenigen sind, die tendenziell zu wenig Sparleistungen für das Alter aufbringen. Bei der Interpretation dieser Verteilung sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Zulageempfänger, die nur den Sonderausgabenabzug geltend gemacht haben, hier nicht erfasst sind. Es gibt damit eine Verzerrung zugunsten der unteren Einkommensgruppen, da diese Verzerrung im Wesentlichen ein Niveaueffekt ist, betrifft sie nicht die Veränderung der Anteile. Die starke Zunahme der unteren Einkommensgruppe kann also uneingeschränkt auf der erfolgsseite verbucht werden.

Interessant ist auch die folgende Darstellung (Abbildung 8), die für das Beitragsjahr 2004 nicht nur die Einkommensklassen sondern auch die Anlegertypen unterscheidet. So sind Landwirte z.B. sehr stark in der untersten Einkommensklasse vertreten, fast die Hälfte aller Zulagenempfänger in dieser Gruppe haben ein Jahreseinkommen bis zu 10.000 €. Auch unter den gesetzlich Rentenversicherten dominieren die unteren Ein-

kommensklassen. Bei den Beamten ist die Riester-Förderung scheinbar erst ab einem Einkommen von 20.000 € attraktiv. Der geringe Riester-Anteil die niedrigsten Einkommensgruppen in diese Berufsgruppe dürfte allerdings in erster Linie den Umstand widerspiegeln, dass Beamte in dieser Einkommensgruppe generell unterrepräsentiert sind.



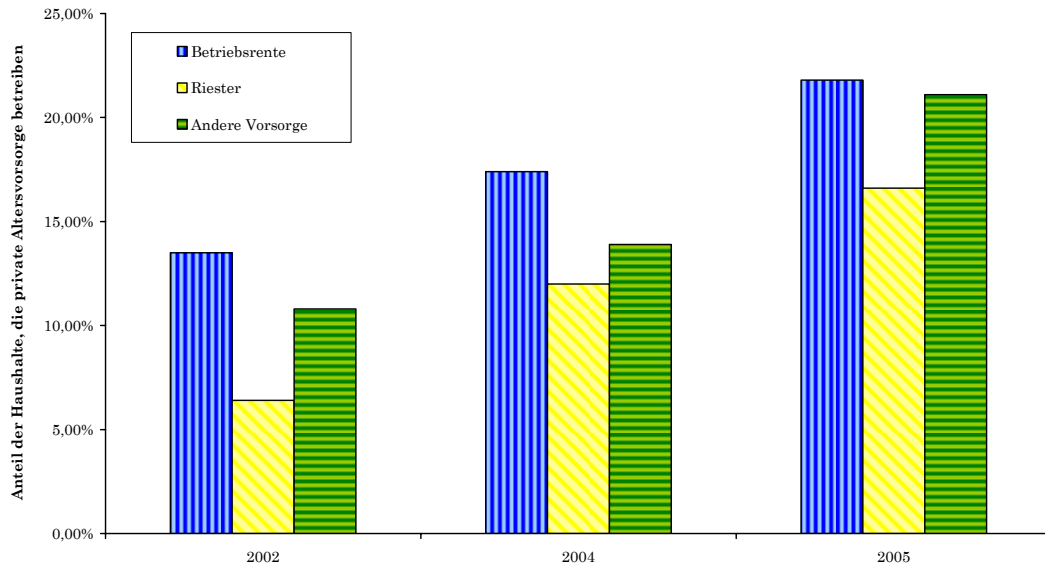
* Nur Zulagenempfänger. Ohne mittelbar Berechtigte und Zulageempfänger, die nur den Sonderausgabenabzug geltend gemacht haben.

** Zwischenergebnisse.

Quelle: Stolz/Rieckhoff 2008; eigene Darstellung.

Abbildung 8: Zulagenempfänger nach Berufsgruppen und Einkommensklassen

Zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahme ist jedoch insbesondere entscheidend, inwieweit durch die Einführung der Riester-Förderung *zusätzliche* private Altersvorsorge geleistet wird. Dies ist auf der gegenwärtig noch ungenügenden Datengrundlage aber nur sehr schwer zu beurteilen.

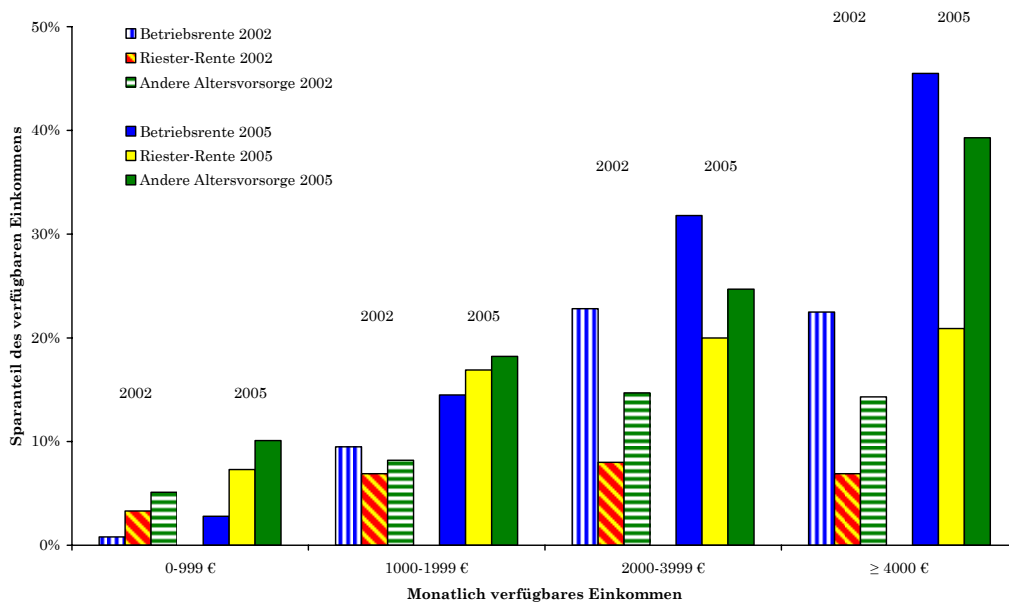


Quelle: Börsch-Supan 2006; eigene Darstellung.

Abbildung 9: Entwicklung der Altersvorsorge zwischen 2002 und 2005

Wie in Abbildung 9 zu erkennen ist, hat die private Altersvorsorge zwischen 2002 und 2005 insgesamt an Bedeutung gewonnen, dies gilt sowohl für Riester- und Betriebsrenten als auch für andere Formen der Altersvorsorge. Begründbar ist diese Entwicklung wohl durch die staatliche Förderung; zudem mag hier auch ein wachsendes Bewusstsein des erwartbar niedrigeren gesetzlichen Rentenniveaus eine Rolle spielen. Der Haushaltsanteil, der die private Altersvorsorge über die Riester-Rente betreibt, ist zwischen 2002 und 2005 unter den drei Alternativen am stärksten angestiegen. Die Betriebsrente befand sich 2002 jedoch schon auf einem recht hohen Niveau, was ggf. deren geringere Dynamik erklärt.

Die Differenzen der Altersvorsorge-Sparer in den einzelnen Einkommensklassen sind bei den Riester-Verträgen deutlich geringer als bei der betrieblichen Altersvorsorge und anderen Altersvorsorgeinstrumenten (vgl. Abbildung 10). Während letztere mit zunehmenden Einkommen kontinuierlich stark ansteigen, ist bei den Riester-Verträgen nur *ein* deutlicher Sprung zu erkennen, nämlich zwischen der niedrigsten und der nächst höheren Einkommensklasse. Vergleicht man die Riester-Rente mit der betrieblichen Altersvorsorge, so ist ersichtlich, dass Riester in den beiden unteren Einkommensklassen eine große Rolle spielt. Dies liefert Indizien dafür, dass die Riester-Förderung insbesondere für niedrigere Einkommensklassen eine Möglichkeit zur Altersvorsorge eröffnet hat.



Quelle: Börsch-Supan 2006; eigene Darstellung.

Abbildung 10: Private Altersvorsorge der Haushalte in Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen

Wie in Abbildung 10 zu sehen ist, wird Altersvorsorge auch in bedeutendem Ausmaß über die Betriebsrente oder über andere Vorsorgesparformen geleistet. Offensichtlich herrscht zwischen diesen Instrumenten eine Konkurrenzbeziehung, wie auch in Abbildung 11 deutlich wird. Bei der Betrachtung des Erfolgs der Riester-Rente muss also immer im Auge behalten werden, dass ein großer Teil der Förderberechtigten andere Vorsorgeformen wählt. Die Zahl der Personen, die mehrere Instrumente zur Altersvorsorge nutzen, ist zwar in den Jahren zwischen 2002 und 2005 gestiegen, war 2005 mit gut 10% jedoch immer noch gering. Bemerkenswert ist allerdings auch der Anteil der Haushalte, die nach eigenen Angaben überhaupt kein Instrument zur privaten Altersvorsorge nutzen. Er ist zwar deutlich gesunken, lag 2005 jedoch immer noch bei fast 60 Prozent.

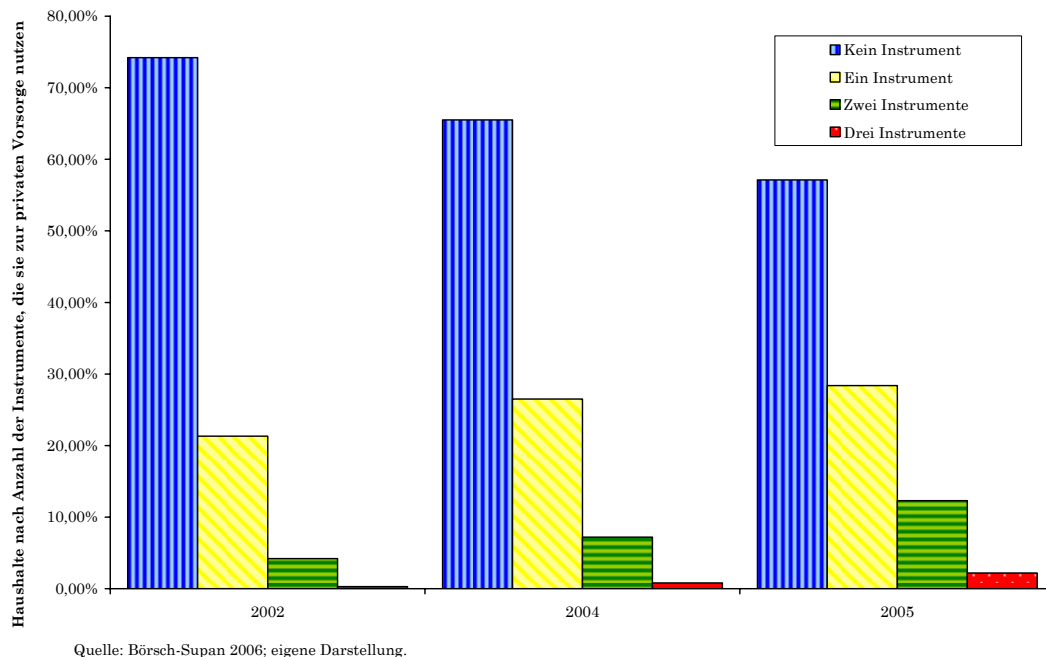


Abbildung 11: Anzahl der Instrumente zur privaten Altersvorsorge pro Haushalt

Der beträchtliche Anteil derjenigen, die gar nicht für das Alter sparen, bildet einen großen Ansatzpunkt für Riester-Verträge, die *keine* Mitnahmeeffekte darstellen. Ein direkter Zusammenhang zwischen einem sinkenden Anteil von Nicht-Sparern und der steigenden Anzahl abgeschlossener Verträge lässt sich daraus dennoch nicht ableiten.

Zu den Mitnahmeeffekten der Altersvorsorgeförderung bietet die empirische Forschung generell ein sehr heterogenes Bild. Um des Verständnisses Willen sollte dabei vorweg klargestellt werden, dass in der ökonomische Analyse Ersparnisbildung und Vermögensbildungspolitik der echte Anstoßeffekt eines Förderinstruments darin gesehen wird, dass es die Ersparnis insgesamt erhöht. Kommt es förderungsbedingt zu Umschichtungen aus nicht-geförderten in geförderte Anlageformen, so wird dies in der Forschung regulär als Mitnahmeeffekt angesehen. Auf diese Frage gehen wir am Ende des Abschnitts noch einmal kurz ein, nachdem vorher ein Überblick über die Wirkungsforschung gegeben worden ist.

Zum Befund hoher Mitnahmeeffekte gelangen *Corneo et al. (2007)*, die sich mit der Frage beschäftigten, ob die Sparneigung von Geringverdienern durch die Riester-Förderung gestiegen ist. Sie gehen nicht davon aus, dass eine Sparförderung die private Ersparnis anhebt, da sie die Zinselastizität der Ersparnis als gering einschätzen. *Corneo et al. (2007)* konzentrieren sich auf die Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher, da für sie am ehesten vermutet werde, dass die Riester-Förderung einen Mobilisierungseffekt auf die Ersparnis habe. Auf Basis der SOEP-Wellen 2000, 2004 und 2005 untersuchen sie, wie sich die Sparneigung einer bestimmten Untersuchungsgruppe im Vergleich zu einer Kontrollgruppe entwickelt hat; Untersuchungseinheiten sind verheiratete Paare

mit zwei Kindern. Die Untersuchungsgruppe umfasst Niedrigeinkommensbezieher bis zu einem jährlichen Einkommen von 25.000 €, in der Kontrollgruppe sind Haushalte mit höheren Einkommen (35.000-40.000 €), die laut *Corneo et al. (2007)* wesentlich niedrigere Förderquoten erhalten. Aus der Tatsache, dass die einkommensschwachen Haushalte keinen stärkeren Mobilisierungseffekt vorweisen als die Kontrollgruppe, folgern *Corneo et al.*, dass die Riester-Förderung keine Wirkung zeige. Weiterhin beobachten *Corneo et al.* jedoch, dass sich insgesamt weder der Anteil der sparenden Haushalte noch die Sparquote bei den geförderten Haushalten nach Einführung der Förderung signifikant erhöht habe. Hier wurden Sparentscheidungen der förderungswürdigen mit denen von nicht förderfähigen Personen verglichen und auch hier konnte kein signifikanter Unterschied festgestellt werden. Dieses Ergebnis weist auf hohe Mitnahmeeffekte der Riester-Förderung hin.

Es gilt jedoch bei der Interpretation dieser Ergebnisse zu beachten, dass die zugrunde liegende Untersuchungsgruppe sich in wichtigen Merkmalen (so z.B. Alter) von der Kontrollgruppe unterschied. Hinzu kommt, dass der Betrachtungszeitraum in der Studie lediglich bis 2005 reichte. Es ist aber zu erwarten – und die Entwicklung der Riester-Verträge bestätigt diese Annahme –, dass es einige Jahre dauert, bis sich die gedankliche Umstellung auf das neu konzipierte Rentensystem in der Bevölkerung vollzogen hat und die Bedeutung der Riester-Förderung bei den Berechtigten „angekommen“ ist. Eine weitere Studie bezüglich der Sparneigung des berechtigten Förderkreises und insbesondere der Geringverdiener in einigen Jahren ist daher unbedingt empfehlenswert.

Ein anderer Weg, sich der Frage nach dem Umfang der Mitnahmeeffekte bzw. der positiven Auswirkungen der Riester-Rente auf die Sparentscheidung des Haushalts, zu nähern, ist über Umfragen. *Raffelhüschen* und *Ehrentraut (2007)* haben aufbauend auf einer umfassenden Umfrage eine Studie zur Vorsorgementalität der Deutschen verfasst. Für die Untersuchung wurden im Juni 2007 insgesamt 2026 erwachsene Personen telefonisch zum Thema Altersvorsorge befragt. Zunächst wurden einige Fragen gestellt, die den Wissenstand der Bevölkerung zu bestehenden Altersvorsorgeprodukten abfragen sollten. Dabei stellte sich heraus, dass sich gut die Hälfte der Befragten (54,9%) ausreichend über Riester informiert fühlte.²⁸ Der Informationsstand steigt dabei mit dem Haushaltsnettoeinkommen von 47,9% (Einkommen weniger als 1000 € monatlich) auf 68,5% (Einkommen mehr als 4000 € monatlich). Die am besten informierte Altersgruppe war die der 25-39 Jährigen, dicht gefolgt von den 40-49 Jährigen.

Signifikante Verhaltensunterschiede zwischen Jung und Alt sowie zwischen Beziehern niedriger und hoher Einkommen wurden in fast allen Aspekten der Altersvorsorge festgestellt. So nimmt z.B. die Ersparnis mit steigendem Einkommen sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zum Einkommen stetig zu. Nicht verwunderlich ist,

²⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte auch eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung (*Leinert (2003)*, S.6), wonach sich 2003 knapp die Hälfte aller Befragten nicht ausreichend über die Riester-Rente informiert fühlten, und mehr als ein Viertel nicht wussten, dass sie zum Kreis der Förderberechtigten gehörten.

dass der überwiegende Teil der Befragten auf die Frage, ob es ihnen wichtig sei, beim Abschluss von Altersvorsorgemaßnahmen in den Genuss einer staatlichen Förderung zu kommen, mit ja antworteten. Der prozentuale Anteil der Personen, die dies als besonders wichtig ansehen, schrumpft mit steigendem Einkommen von über 75% (bei einem monatlichen Einkommen von weniger als 1.000 €) auf knapp 56% (in der Einkommensklasse mit mehr als 4.000 €).

Als weiteres Indiz für den Erfolg der staatlichen Förderung privater Altersvorsorge kann auch der Zusammenhang zwischen Ersparnisbildung und Förderung herangezogen werden. Abbildung 12 zeigt, dass hier offenbar ein starker positiver Zusammenhang besteht.

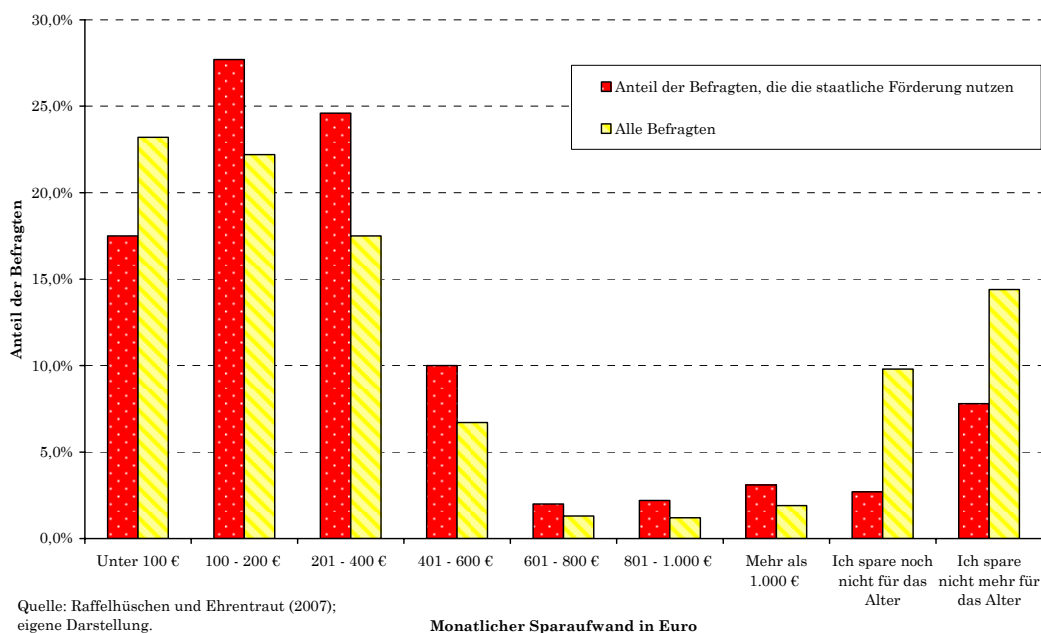


Abbildung 12: Zusammenhang zwischen dem monatlichen Sparaufwand und der Nutzung der staatlichen Förderung

Bei allen positiven Sparbeträgen über 100 € ist der Anteil der Befragten, die staatlich geförderte Altersvorsorgeprodukte abgeschlossen und für sich genutzt haben, deutlich höher als Anteil der gesamten Befragten. Dies lässt jedoch noch nicht die Aussage zu, dass die Befragten *aufgrund* der Förderung mehr sparen, denkbar ist auch der umgekehrte Kausalzusammenhang: diejenigen, die *ohnehin* mehr sparen, haben die staatlich geförderten Produkte in Relation zur Gesamtheit mehr genutzt (vgl. Raffelhüschen und Ehrentraut (2007), S. 28 f.).

Die Ausmaße der positiven Wirkungen von Fördermaßnahmen auf die Sparscheidung der Haushalte lassen sich kaum mit Sicherheit bestimmen. Da diese Größe jedoch von entscheidender Bedeutung für die Evaluierung der Förderprogramme ist, haben international bereits zahlreiche Autoren versucht, sich dem Thema zu nähern.

Die stark variierenden Ergebnisse einiger empirischer Studien – zwischen 0 und 100% zusätzliche Ersparnis – wurden von *Antolin et al. (2004)* zusammengestellt.

Tabelle 10: Wirksamkeit staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge – internationaler Vergleich

Author(s)	Measure of effectiveness	Data ¹	Results (share of contributions that represent new saving)	Period
Venti and Wise, 1990, 1991	Change in wealth of those who contribute to IRAs as compared with non-contributors.	CES and SIPP	100 per cent	1982-1986
Gale and Scholz, 1994	Changes in wealth of those who contribute to IRAs as compared with non-contributors.	SCF	Negligible	1983-1986
Attanasio and DeLeire, 2002	Changes in consumption of new contributors to IRAs as compared with people who had already contributed.	CES	10-20 per cent.	1982-1986
Poterba, Venti and Wise, 1995, 1996a,b	Changes in financial assets for those eligible for 401(k)s as compared with the group of ineligible.	SIPP	75-100 per cent	1984, 1987, 1991
Engen, Gale and Scholz, 1994, 1996	Changes in total wealth, measured as financial plus housing wealth, of those eligible for 401(k)s as compared with the group of ineligible.	SIPP	0-10 per cent.	1984, 1987, 1991
Engen and Gale, 2000	Changes in wealth of those eligible for 401(k)s as compared with the group of ineligible, but allowing the effects of 401(k)s to vary by earning class over time and using a variety of functional forms for the dependent variable that are more robust to differences in initial asset position and to economy-wide effects that raise or lower all asset values proportionally, or have different effects across earning classes.	SIPP	Low income people: 100 per cent. High income people: 0 per cent	1984, 1987, 1991
Pence, 2002	Changes in the wealth of 401(k) eligible and ineligible households over the 1989-1998 period controlling for the bias that higher taste for saving of eligible households would introduce by constructing subjective measures of saving taste from questions on the SCF and by transforming the wealth measure with the inverse hyperbolic sine.	SCF	5-10 per cent.	1989-1998
Benjamin, 2003	Changes in wealth using propensity score sub-classifications.	SIPP	Around 25 per cent. But renters, non-IRA holders: 100 per cent.	1984, 1987, 1991

1. The abbreviations stand for: Consumer Expenditure Survey (CES), Survey of Income and Program Participation (SIPP) and Survey of Consumer Finances (SCF)

Quelle: *Antolin et al. 2004*. © OECD 2004.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass auch mithilfe der obigen Betrachtungen das tatsächliche Ausmaß der durch die Riester-Rente hervorgerufenen positiven Wirkungen auf die Sparsentscheidung der Haushalte nicht exakter spezifiziert werden konnten. Es steht wohl außer Frage, dass Mitnahmeeffekte eine bedeutende Rolle spielen.

Dabei geht es, wie schon angesprochen, um Mitnahmeeffekte in dem Sinne, dass die Sparförderung nicht zu einer *Erhöhung* der privaten Ersparnis geführt hat. In dieser Perspektive wird auch dann ein Mitnahmeeffekt konstatiert, wenn ehemals ungebundene Ersparnis volumenneutral in geförderte Anlageformen umgeschichtet wird. Diese strenge Sichtweise hat prinzipiell auch eine hohe Rechtfertigung. Wo keine echte Verhaltensänderung vorliegt, sondern lediglich „altes Verhalten unter neuem Namen“ festgestellt wird, kann der Namenswechsel nicht als Fördererfolg verbucht werden.

Gleichwohl sollte die Frage mit Blick auf die Riester-Förderung sehr ernsthaft gestellt werden: Selbst wenn eine *Erhöhung* der Ersparnis zugunsten der Altersvorsorge als der eindeutigere Fördererfolg angesehen werden muss – ist nicht dennoch auch eine Umschichtung aus ungebundenen in zweckgebundene Anlageformen als Erfolg anzusehen? Aus Sicht des Fördergebers ist die *Gewissheit*, dass ein Teil der Ersparnis zum

Füllen der Rentenlücke genutzt wird, ein Erfolg im Vergleich zu der unsicheren Erwartung, dass ungebundene private Ersparnis zum Ausgleich der Rentenlücke eingesetzt werden könnte. Aus Sicht der Fördernehmer liegt ein Lenkungseffekt der Förderung dann vor, wenn sie sich explizit und verbindlich für eine Einschränkung ihrer persönlichen Dispositionsfreiheit in Bezug auf ihre Ersparnis entscheiden. Der Verzicht auf diese Freiheit könnte als eine Gegenleistung für die Riester-Förderung angesehen werden. Insofern wäre auch ohne Erhöhung der generellen Sparquoten nicht mehr von reinen Mitnahmeeffekten zu sprechen.

Um die volumenneutrale Vermögens-Umschichtung aber als einen „Lenkungseffekt zweiter Klasse“ betrachten zu können, müsste die Verbindlichkeit des Altersvorsorgezwecks gewährleistet sein. Dies ist, wie in Abschnitt E.2.3 gezeigt, gegenwärtig nicht der Fall. Die geplante schädliche Verwendung von Anlagen in Riester-Verträgen ist eine steuerlich hoch attraktive Form der faktisch *ungebundenen* privaten Ersparnis. So lange dieses Schlupfloch besteht, ist nicht abzusehen, ob Riester-geförderte Ersparnis tatsächlich der Altersvorsorge dient. Entsprechend kann derzeit nicht von einem solchen „Lenkungseffekt zweiter Klasse“ gesprochen werden, rein relative Vermögensumschichtungen zu Riester-geförderten Anlagen müssen als konventionelle Mitnahmeeffekte angesehen werden.

F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Im Vergleich zur Behandlung von Kapitalerträgen und Ersparnis nach der traditionellen Einkommensbesteuerung bzw. – ab 2009 – nach Abgeltungsteuer stellt die Riester-Rente eine Förderung in zweifacher Hinsicht dar. Zum einen werden die Ersparnisse in Riester-Verträgen bis zu einer Höchstgrenze nachgelagert besteuert, was aufgrund von Zinseszinswirkungen erhebliche Vorteile gegenüber herkömmlicher Ersparnis bringt. Steuersystematisch entspricht diese Regelung einem partiellen Wechsel hin zur konsumbasierten Einkommensbesteuerung. Zum anderen werden Sparer aus unteren Einkommensklassen mit niedriger Steuerbelastung sowie kinderreiche Sparer durch staatliche Zulagen gefördert.

Grundlegend steht die steuerliche Behandlung der Riester-Rente zwischen zwei Referenzsystemen, der vorgelagerten traditionellen Einkommensteuer und der nachgelagerten, konsumbasierten Einkommensteuer. Für diese beiden Benchmarks gibt es jeweils gute Argumente, beide werden auch von der Bundesregierung genutzt; die nachgelagerte Besteuerung bei der Berechnung des Fördervolumens im Subventionsbericht, die vorgelagerte Besteuerung bei der Darstellung der Vorteilhaftigkeit der Riester-Rente. Auch die vorliegende Evaluierung entscheidet sich nicht für die eine und gegen die andere Abgrenzung, da beide im gegenwärtigen, hybriden steuersystematischen Rahmen ihre Rechtfertigung haben. Wir empfehlen in dieser Hinsicht größere Transparenz auch von Seiten des Fördergebers.

Neben dem übergeordneten Ziel des Aufbaus der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge werden zwei Unterziele – „die Gewährleistung einer Lebensstandardsicherung“ und „die Erreichung einer größtmöglichen Breitenwirkung der Zusatzvorsorge“ – in der instrumentellen Subventionskontrolle als Bewertungsmaßstäbe genutzt. Ob die Riester-Förderung in ihrer Konzeption ausreicht, die durch die Neustrukturierung der gesetzlichen Rentenversicherung entstandene Versorgungslücke auszugleichen, konnte nicht abschließend beurteilt werden. Eine Reihe von Berechnungen kommt hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Tendenziell ist dies für jüngere Jahrgänge, die die gesetzlich vorgeschlagene Sparleistung erbringen und somit die volle Förderung in Anspruch nehmen, eher möglich als für mittlere und ältere Jahrgänge.

Hinsichtlich einer größtmöglichen Breitenwirkung der Förderung, spielt insbesondere die Anreizkompatibilität und damit die Betrachtung der Förderquoten eine große Rolle. Mit Blick auf die punktuellen Förderquoten scheint das soziale Ziel der verstärkten Förderung der Altersvorsorge von Geringverdienern zunächst verfehlt, da die Förderquoten in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen einen u-förmigen Verlauf nehmen, d.h. ab einem bestimmten Punkt mit zunehmendem Einkommen ansteigen. Legt man jedoch die Nachsteuerrendite zugrunde, so erzielt man ein anderes Ergebnis. Diese ist nämlich zumindest in dem Bereich, wo der Sonderausgabenabzug zum Einsatz kommt, nicht, wie zunächst offensichtlich scheint, mit der punktuellen Förderquote zu einem Zeitpunkt korreliert. Stattdessen beziehen Anleger niedrigerer Einkommen und/oder Kinderreiche stets eine höhere Rendite nach Steuern als wohlhabende und/oder kinderarme Riester-Sparer. Dies ist aus sozialen Aspekten und vor allem im Sinne der Anreizkompatibilität als positiv zu beurteilen. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass durch die komplizierte und für die Allgemeinheit kaum nachvollziehbare Berechnung der Rendite nach Steuern für den Anleger keine Möglichkeit besteht, die Riester-Produkte untereinander sowie mit anderen Sparformen zu vergleichen.

Weitere Kritikpunkte an der konzeptionellen Ausgestaltung der Subvention beinhalten u.a. die gegenüber einem „herkömmlichen“ Sparer vorteilhafte Behandlung eines vermeintlichen Riester-Sparers im Falle der schädlichen Verwendung und analog dazu, bei der Vererbung. Um diesem Problem zu begegnen sollten bei der Rückzahlung der Zulagen und Steuervorteile auch diejenigen Zinseszins effekte berücksichtigt werden, die dadurch zustande kommen, dass aus unversteuertem Einkommen gespart wird. Auch bei der Rückzahlung der Altersvorsorgezulage sind Zins- und Zinseszinsen einzu-beziehen, da es ansonsten zu unberechtigten „windfall profits“ kommt.

Die Einführung der Pflicht zu Unisex-Tarifen halten wir nicht für sinnvoll. Die Rendite der Riester-Produkte wird für Männer mit niedriger Lebenserwartung geschmälert, was wiederum zu einem Frauenüberschuss bei den Vertragsabschlüssen führen kann, der die Rendite erneut nach unten treibt. Problematisch ist auch die Differenzierung der Kinderzuschläge nach Geburtsdatum der Kinder (vor/ab 2008). Eine Riester-Rente wird in der Regel 30 bis 40 Jahre nach der Kindsgeburt bezogen. Will man, wie hier offensichtlich der Fall, fiskalische Anreize zur Steigerung der Geburtenraten setzen, so sind

andere Instrumente besser geeignet, da sie zeit- und problemnäher eingesetzt werden können.

Zur Steigerung von Transparenz und Verständlichkeit der Riester-Förderung schlagen wir vor, die nachgelagerte Besteuerung für zertifizierte Altersvorsorgeprodukte ohne Höchstbegrenzung zu verallgemeinern bzw. eine solche Öffnung auf ihre fiskalischen Konsequenzen zu überprüfen.

In der Wirkungsanalyse wurde betrachtet, wie viele Riester-Vertragsabschlüsse es mittlerweile gegeben hat und vor allem, welche Personengruppen mit Hilfe von Riester-Produkten ihre Altersvorsorge betreiben. Bis Ende des Jahres 2007 wurden knapp 11 Mio. Verträge abgeschlossen. Dies ist etwas mehr als ein Drittel der von der Bundesregierung geschätzten Zahl der unmittelbar Förderberechtigten (ca. 30 Mio.). Im Jahr 2005 lag der Frauenanteil bei 56%, der Männeranteil bei 44%. Bei Einteilung der Bevölkerung in sechs Einkommensklassen, sind die beiden Einkommensklassen 10.000-20.000 € und 20.000-30.000 € am stärksten vertreten, gefolgt von der niedrigsten Einkommensklasse (0-10.000 €). Dies kann insofern als Erfolg gewertet werden, da insbesondere für die unteren Einkommensklassen angenommen wird, dass sie zu wenig Altersvorsorge betreiben.

Die private Altersvorsorge hat zwischen 2002 und 2005 insgesamt an Bedeutung gewonnen, dies gilt sowohl für Riester- und Betriebsrenten als auch für andere Formen der Altersvorsorge. Dabei ist allerdings der Haushaltsanteil, der die private Altersvorsorge über die Riester-Rente betreibt, zwischen 2002 und 2005 am stärksten der drei Alternativen angestiegen (gleichwohl muss angemerkt werden, dass das Niveau der betrieblichen Altersvorsorge bereits im Jahr 2002 recht hoch war). Bei einem Vergleich der Riester-Rente mit der betrieblichen Altersvorsorge wird ersichtlich, dass Riester in den beiden unteren Einkommensklassen eine große Rolle spielt. Dies liefert Indizien dafür, dass die Riester-Förderung insbesondere für niedrigere Einkommensklassen eine Möglichkeit zur Altersvorsorge eröffnet hat. Bemerkenswert ist allerdings auch der Anteil der Privathaushalte, die nach eigenen Angaben überhaupt keine zusätzliche Altersvorsorge betreiben. Er ist zwar deutlich gesunken, lag 2005 jedoch immer noch bei fast 60%.

Weiteres zentrales Kriterium für die Bewertung der Riester-Förderung ist die Frage, ob die Subvention tatsächlich zusätzliche Ersparnis hervorgerufen oder lediglich Substitutionseffekte von einer Sparform in die andere generiert hat. Die internationale Forschung zu anderen, ähnlich gelagerten Förderprogramme kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen – die Anstoßwirkungen liegen hier zwischen 0 und 100%. Mangels eindeutiger Tendenzen ist es umso wichtiger, originär empirische Untersuchungen zur Riester-Förderung durchzuführen. Aktuell vorliegende Studien basieren noch auf Daten, die nur die ersten Jahre nach Riester-Förderung abdecken und geben insofern kein verlässliches Bild. Auch ist der bisherige Ansatz fraglich, in dem lediglich der pure monetäre Anstieg der Ersparnis als Erfolg für die Subvention gewertet wird. Wenn nämlich die Substitution von einer Sparform zur anderen gleichzeitig auch eine Sparzwecksubstitution mit sich brächte, also die Ersparnis im Bereich der Altersvorsor-

ge zugenommen hat, wäre auch dies ein Erfolgsindikator. Insofern sind weitere Studien zur Sparneigung des berechtigten Förderkreises und insbesondere der Geringverdiener in einigen Jahren unbedingt empfehlenswert.

G. Zitierte Literatur

- Akerlof*, G.A. (2002), Behavioral macroeconomics and macroeconomic behavior, *American Economic Review*, vol. 92, pp. 411-33.
- Antolin*, Pablo, *Alain de Serres* und *Christine de la Maisonnette* (2004), Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, *OECD Economic Studies*, 39.
- Bergs*, Christian, *Thilo Schaefer* und *Michael Thöne* (2008), Evaluierung der Steuervergünstigungen: Teilbericht Arbeitnehmer-Sparzulage, Forschungsauftrag 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Köln.
- Börsch-Supan*, Axel und *Christina B. Wilke* (2006), Reforming the German Public Pension System, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Mannheim und National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Massachusetts.
- Börsch-Supan*, Axel und *Lothar Essig* (2002), Sparen in Deutschland, Ergebnisse der ersten SAVE-Studie, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- Börsch-Supan*, Axel und *Melanie Lührmann* (2000), Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung, No. 584-00 Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Universität Mannheim und National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Börsch-Supan*, Axel, *Anette Reil-Held* und *Daniel Schunk* (2006), Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, MEA Universität Mannheim.
- Bräuninger* Dieter und *Bernhard Gräf* (2005), Deutsche Bank Research Nr. 312, Demografie Spezial, Spürbare Rentenlücken trotz Reformen.
- Bundesministerium der Finanzen (2005): Vorsorgen und Steuern sparen - Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, Broschüre, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2007): 21. Subventionsbericht, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2008): Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung, Schreiben des BMF GZ IV C 8 -S 2222/07/0003, IV C 5 -S 2333/07/0003; DOK 2008/0022798Nr. vom 5. Februar 2008; Berlin.
- Bundesregierung (2007): Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin.
- Bundesregierung (2008): Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Berlin.
- Corneo*, Giacomo, *Matthias Keese* und *Carsten Schröder* (2007), Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern? Christian-Albrechts-University of Kiel, Economics working papers No. 2007-30.
- Deutsche Bundesbank (2002), Monatsbericht Juli 2002, 54. Jahrgang, Nr. 7, Kapitalgedeckte Altersvorsorge und Finanzmärkte, S. 25-41.

- Deutscher Bundestag (2008), Drucksache 16/8016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/7829 – Leistungsniveau der gesetzlichen Altersrente, Riesterförderung und Grundsicherung im Alter
- Dorenkamp*, Christian (2001), Die nachgelagerte Besteuerung der sog. Riester-Rente – einkommensteuerrechtlich ein großer Wurf, zumindest für den Regelfall. Eine Analyse der §§ 10a, 22 Nr. 5 sowie des XI. EStG-Abschnitts, in: Steuer und Wirtschaft, Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, 78. (31.) Jahrgang 2001, herausgegeben von Joachim Lang, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Dus*, Ivica und Raimond *Maurer* (2007), Finanzierung des Ruhestands Leibrenten und/oder Entnahmepläne. Die Gestaltung der Auszahlungsphase in der kapitalgedeckten Altersversorgung, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- Ehrentraut*, Oliver (2006), Alterung und Altersvorsorge – Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Sozialökonomische Schriften Band 29, herausgegeben von Bert Rürup, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main.
- Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2003, Fachserie 15 Heft 4, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Engen*, E.M., W.G. *Gale* und J.K. *Scholz* (1996), The Illusory Effects of Saving Incentives on Saving. Journal of Economic Perspectives, Vol. 10, S. 113-38.
- Essig*, Lothar und Anette *Reil-Held* (2004), Chancen und Risiken der Riester-Rente, Universität Mannheim.
- Finanztest Spezial (2007), Altersvorsorge Riester Rente, Stiftung Warentest, Berlin.
- Finke*, Renate, Michaela *Grimm* und Jürgen *Stanowsky* (2003), Die deutsche Rentenversicherung nach der Riester-Reform, Economic Trend Report, Ausgabe Nr. 3, herausgegeben von Allianz Group, Economic Research, Frankfurt am Main.
- Harrod*, R.F. (1948), Towards a Dynamic Economics, Macmillan, London.
- Jaeger*, Klaus und Burkhard *Utecht* (2003a), Die Förderquote bei der Riester-Rente – eine Rendite-Falle für die Anleger?, in List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 29 (2003), Heft 2, S. 103-113.
- Jaeger*, Klaus und Burkhard *Utecht* (2003b), Eigenbeitrag ist nicht gleich Eigenbeitrag (I), in Versicherungswirtschaft Heft 8/2003, S. 567-572.
- Jaeger*, Klaus und Burkhard *Utecht* (2003c), Eigenbeitrag ist nicht gleich Eigenbeitrag (II), in Versicherungswirtschaft Heft 9/2003, S. 658-660.
- Jaeger*, Klaus und Burkhard *Utecht* (2003d), Eigenbeitrag ist nicht gleich Eigenbeitrag (III), in Versicherungswirtschaft Heft 10/2003, S. 728-733.
- Jäger*, Manfred (2007), Rentenlücken in Deutschland in: Trends 4/2007 - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Jg. 34, Köln.
- Jochum*, Georg (2006), Die Steuervergünstigung - Vergünstigungen und vergleichbare Subventionsleistungen im deutschen und europäischen Steuer-, Finanz- und Abgabenrecht, Band 3 RECHT Forschung und Wissenschaft, LIT Verlag Berlin.
- Kotlikoff*, Laurence J., Ben *Marx* and David *Rapson* (2008), To Roth or Not? -- That is the Question, NBER Working Paper No. 13763, Cambridge MA.
- Kriete-Dodds*, Susan und Daniel *Vorgrimler* (2007), Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2002, in Wirtschaft und Statistik 3/2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Laibson*, D.I., A. *Repetto* and J. *Tobacman* (1998), Self-control and saving for retirement, Brookings Papers on Economic Activity, no. 1, pp. 91-172.

- Lang, Joachim* (2000), Prinzipien und Systeme der Besteuerung von Einkommen, in: Besteuerung von Einkommen (2001), herausgegeben von Dr. Iris Ebling im Auftrag der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., DStJG Band 24, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Lusardi, Annamaria* (2008), Household Saving Behavior: The Role of Financial Literacy, Information, and Financial Education Programs, NBER Working paper No. 13824, Cambridge M.A.
- Nationaler Normenkontrollrat (2008), Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell, erste überarbeitete Version, Berlin.
- OECD (2005), Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies, Paris.
- Pigou, A.C.* (1926), The Economics of Welfare, 2nd ed., Macmillan, London.
- Poterba, James, Steven F. Venti and David A. Wise* (1996), How Retirement Saving Programs Increase Saving. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, S. 91-112.
- Poterba, James, Steven F. Venti and David A. Wise* (2007), Rise of 401(k) Plans, Lifetime Earnings, and Wealth at Retirement, NBER Working Paper No. 13091, Cambridge MA.
- Prinz, Aloys, Alexandra Reichardt und Katharina Wrohlich* (2003), Mikroökonomische Analyse der „Riester-Rente“, in *WiSt*, Heft 7, S. 399-405.
- Ramsey, F.P.*(1928), A mathematical theory of saving, *Economic Journal*, vol, 38, pp. 543-559.
- Sachverständigenrat (2004), Jahresgutachten 2004/2005 "Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland", Kapitel 2: Die wirtschaftliche Lage im Jahr 2004, Wiesbaden.
- Schaier, Aare* (2006), Die "Riester-Rente": Anspruch und Potential, Eine Analyse der Leistungsfähigkeit auf Basis der gesetzgeberischen Ziele, in *Beiträge zur Sozial und Verteilungspolitik* Band 4, herausgegeben von W. Schmähl, Universität Bremen, LIT Verlag Hamburg.
- Schnabel, Reinhold* (2003), Die neue Rentenreform: Die Nettorenten sinken, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- Schwarz, Sandra* (2004), Altersvorsorgebesteuerung in Deutschland, USA und Europa. Eine ökonomische und steuerrechtliche Analyse, Dissertation Universität Mannheim, Universitätsverlag.
- Stolz, Ulrich und Christian Rieckhoff* (2007), Zulagenförderung für das Beitragsjahr 2004 durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) in: *RVaktuell* 9/2007.
- Stolz, Ulrich und Christian Rieckhoff* (2008), Zulagenförderung für das Beitragsjahr 2005 durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) in: *RVaktuell* 9/2008.
- Thaler, R.H. and S. Benartzi* (2004), Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving, *Journal of Political Economy*, vol. 112, no. 1, pt 2, pp. 164-87.
- Viebrok, Golher* (2004), Künftige Einkommenslage im Alter. Expertise für die Sachverständigenkommission für den fünften Altenbericht der Bundesregierung, Bremen.
- Wagner, Franz W.* (2002), Nachgelagerte Rentenbesteuerung - Bruch oder Vervollkommnung der Steuersystematik? In: *Betriebsberater*, Heft 13/2002, Tübingen.
- Wiegard, Wolfgang* (2000), Nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften: Das trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer, erschienen in: *ifo-Schnelldienst* 21 (2000), S. 8-12.

H. Anhang: Bürokratiekosten der Wirtschaft (2006)

Titel der Informationspflicht	Norm	Paragraph	Anzahl der Fälle (im Jahr)	Bürokratiekosten (in 1.000 €)
Ausstellung einer Bescheinigung des Anbieters an den Zulageberechtigten über die zu berücksichtigenden Altersvorsorgebeiträge nach amtlich vorgeschriebenen Vordruck	ESTG	§ 10a Abs. 5 S. 1	9.375.000	44.984
Verpflichtung des Anbieters die Daten des Zulageantrages des zu übermitteln	ESTG	§ 89 Abs. 2 S. 1	2.824.745	2.655
Mitteilung der Zulagenummer an den Antragsteller	ESTG	§ 90 Abs. 1 S. 3	360.000	1.319
Anmeldung der Rückforderungsbeträge	ESTG	§ 90 Abs. 3 S. 3 und 4	1.163	2
Weitergabe des Antrags auf Festsetzung der Zulage an die zentrale Stelle	ESTG	§ 90 Abs. 4 S. 3 und 4 EstG	2.100	10
Bescheinigung des Anbieters an den Zulageberechtigten	ESTG	§ 92	4.385.000	29.811
Anzeige des Anbieters an die zentrale Stelle	ESTG	§ 92b Abs. 3 S. 2	0	0
Benachrichtigung der zentralen Stelle durch den Anbieter	ESTG	§ 92b Abs. 4	0	0
Anzeige bei schädlicher Verwendung	ESTG	§ 94 Abs. 1 S. 1	650	1
Bescheinigung über die Beträge bis zur schädlichen Verwendung an den Zulageberechtigten	ESTG	§ 94 Abs. 1 S. 4	650	3
Mitteilung über die einbehaltenen und abgeführten Beträge (Rückzahlungsbetrag) bei einer schädlichen Verwendung an die zentrale Stelle	ESTG	§ 94 Abs. 1 S. 4	650	0
Anmeldung der einbehaltenen Rückzahlungsbeträge	ESTG	§ 94 Abs. 1 S. 3	650	1
Weiterleitung eines Antrages des Stpfl. auf Festsetzung des Rückzahlungsbetrages mit Stellungnahme des Anbieters	ESTG	§ 94 Abs. 2 S. 2	0	0
Anzeige an die zentrale Stelle bei Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht des Berechtigten	ESTG	§ 95 Abs. 1	0	0
Bescheinigung über die einbehaltenen Beträge (Rückzahlungsbetrag) an den Anleger bei Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht	ESTG	§ 95 Abs. 1	0	0
Mitteilung an die zentrale Stelle über die einbehaltenen Beträge (Rückzahlungsbetrag) bei Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht	ESTG	§ 95 Abs. 1	0	0

Titel der Informationspflicht	Norm	Paragraph	Anzahl der Fälle (im Jahr)	Bürokratiekosten (in 1.000 €)
Anmeldung der einbehaltenen Rückzahlungsbeträge bei Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht	ESTG	§ 95 Abs. 1	0	0
Antrag auf Zertifizierung	AltZertG	§ 4	30	52
Informationspflicht des Anbieters vor Vertragsabschluss z.B. die Höhe und zeitliche Verteilung der vom Vertragspartner zu tragenden Abschluss- und Vertriebskosten, die Kosten für die Verwaltung des gebildeten Kapitals usw.	AltZertG	§ 7 Abs. 1	1.500.000	22.684
Jährliche Informationspflicht des Anbieters nach Vertragsabschluss z.B. die Verwendung der eingezahlten Altersvorsorgebeiträge, das bisher gebildete Kapital usw.	AltZertG	§ 7 Abs. 4	6.200.000	3.472
Informationspflicht des Anbieters gegenüber Kunden bei Rücknahme oder Widerruf der Zertifizierung	AltZertG	§ 8 Abs. 3	0	0
Identifikation der am Verfahren Beteiligten	AltVDV	§ 5 Abs. 1 und 2	36.696.786	71.290
Identifikation des Auftragnehmers	AltVDV	§ 5 Abs. 3	0	0
Mitteilung über Änderungen der Identifikationsdaten der am Verfahren Beteiligten	AltVDV	§ 5 Abs. 5	32.001.170	62.168
Mitteilungspflicht des Arbeitgebers an die Versorgungseinrichtung	AltVDV	§ 6 Abs. 1	754	1.754
Mitteilungspflicht des Arbeitgebers an den Pensionsfonds	AltVDV	§ 6 Abs. 3	0	0
Verpflichtung des Anbieters, die Daten des Zulageantrages des Steuerpflichtigen zu übermitteln.	AltVDV	§ 10 Abs. 1	1.710.000	3.322
Anzeige an die zentrale Stelle bei Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht des Berechtigten	AltVDV	§ 10 Abs. 2	0	0
Mitteilung über den Rückforderungsbetrag nach § 90 Abs. 3 EStG und des Rückzahlungsbetrages im Falle der schädlichen Verwendung.	AltVDV	§ 10 Abs. 3	1.813	4
Mitteilung der Daten des Berechtigten im Falle der Übertragung von Altersvorsorgevermögen	AltVDV	§ 11 Abs. 1	1.000.000	1.943
Mitteilung von Daten des Berechtigten bei Übertragung von Altersvorsorgevermögen	AltVDV	§ 11 Abs. 3	1.000.000	1.943
Anzeige eines Anbieterwechsels an die zentrale Stelle	AltVDV	§ 11 Abs. 4	1.000.000	2.005

Titel der Informationspflicht	Norm	Paragraph	Anzahl der Fälle (im Jahr)	Bürokratiekosten (in 1.000 €)
Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten	AltVDV	§ 19 Abs. 1	8.050.000	20.179
Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten	AltVDV	§ 19 Abs. 2	1.350.000	3.384
Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten - Mitteilung an die zentrale Stelle über den Inhalt der Aufzeichnungen	AltVDV	§ 19 Abs. 7	6.150	12
				272.998

Quelle: Datenbank "Informationspflichten der Wirtschaft", <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>.

Bezugszeitpunkt der Berechnungen: Stichtag 30.09.2006.

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Tonnagebesteuerung

Durchgeführt von:

ZEW

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Bearbeitet von:

Christina Elschner

Subventionskennblatt					
Tonnagebesteuerung					
1	Grundzüge				
Rechtsgrundlage: § 5a EStG					
Eingeführt:	1999	Zuletzt geändert:	2008	Befristung:	Keine
Subventionsvolumen aktuell:		500 Mio. Euro (2008; 21. Subventionsbericht)			
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung					
Der Gewinn, der auf den Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr entfällt, kann unter der Voraussetzung, dass die Bereederung des Schiffs im Inland geschieht, auf Antrag nach der Tonnage ermittelt werden. Die Tonnagebesteuerung gilt für einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Jahr der Herstellung oder Anschaffung des Schiffs. Nach zehn Jahren kann wiederum ein Antrag gestellt werden.					
Begünstigte					
Schiffseigner, sofern die Voraussetzungen des § 5a EStG erfüllt sind.					
Zweck der Steuervergünstigung:					
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Reeder und der Sicherung des maritimen Standorts Deutschlands.					
2	Ergebnisse der Evaluation				
Transparenz und Monitoring der Maßnahme					
Die aufgrund der Steuervergünstigung entstehenden Steuermindereinnahmen sind ohne Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen einigermaßen sicher quantifiziert. Diese geben aber nicht das tatsächliche Volumen der Steuervergünstigung an, da mit entsprechenden Verhaltensreaktionen der Steuerpflichtigen bei einer Abschaffung der Tonnagebesteuerung zu rechnen ist. Zur Abschätzung des Umfangs der Reaktionen ist weiterer Forschungsbedarf notwendig. Abgesehen von der Quantifizierung der Verhaltensreaktionen ist die Maßnahme transparent, nicht zuletzt aufgrund der zweijährigen Berichtspflicht an die EU Kommission.					
Überprüfung des Subventionszwecks					
Vor dem Hintergrund der besonderen Struktur des Seeverkehrs, der hohen Mobilität der Branche, dem internationalen Wettbewerbsdruck und der Bedeutung des maritimen Standorts in Deutschland ist eine Förderung angemessen. Der Subventionszweck ist plausibel spezifiziert.					
Instrumentelle Eignung und Wirkungen der Subvention					
Die Tonnagebesteuerung wandelt die gewinnabhängige Bemessungsgrundlage der Ertragsbesteuerung in eine substanzabhängige um. Die Eigenschaft, dass die Vergünstigung mit zunehmenden Gewinnen steigt, bewirkt, dass Schiffseigner auch in Phasen mit hohen Gewinnen nicht abwandern. Durch die Bindung der Tonnagebesteuerung an eine Bereederung im Inland kann der Standort gestärkt werden. Die Subvention ist daher geeignet für das Erreichen des Subventionszwecks. Allerdings profitieren aufgrund des Transparenzprinzips bei der Besteuerung von Personengesellschaften auch private Kapitalanleger in hohem Maße von der Vergünstigung. In dieser Hinsicht scheint eine Modifikation der Steuervergünstigung sinnvoll.					

Kurzbewertung der Subvention und Empfehlung

Die Seeverkehrswirtschaft wird als zentral für den maritimen Standort Deutschland gesehen. Eine Förderung der Seeschifffahrt ist nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischer Ebene gewollt. Als Begründung wird neben der Sicherung von Arbeitsplätzen, von Know-how und der Partizipation an einer wachsenden Branche vor allem auch die Bedeutung einer Handelsflotte für exportorientierte Länder angeführt. Der maritime Sektor und insbesondere die Seeschifffahrt sind hoch mobil. Da das wichtigste Kapital im Seeverkehr die Schiffe selbst sind, ist eine Verlagerung der Geschäftstätigkeit an einen anderen Standort besonders leicht. In der Seeschifffahrt ist der Großteil der anfallenden Kosten internationalisiert. Als einziger bedeutender Kostenfaktor wird die Steuerbelastung an einem Standort noch national bestimmt. Im Gegensatz zu anderen Branchen, wo die Steuerbelastung nicht der wichtigste Standortfaktor ist, kann die Steuerbelastung in der Seeschifffahrt als standortentscheidend bezeichnet werden. Eine Subvention in der Form einer Steuerentlastung ist aus theoretischer Sicht folglich bereits mit einer hohen Anreizwirkung behaftet.

Anhand von deskriptiven Statistiken kann eine Wirkung der Tonnagesteuer vermutet werden, wobei die Indizien, dass das vom tatsächlichen Gewinn abgekoppelte Besteuerungssystem einen Anteil an dieser Entwicklung hat, stark sind. Die Flottengröße unter deutscher Eignerschaft hat seit der Tonnagebesteuerung nochmals zugenommen. Der Anteil der deutschen Handelsflotte an der Weltflotte betrug 2007 über 8%, während es im Jahr 2000 nach der Einführung der Tonnagebesteuerung noch unter 4% waren. Die Umsätze in der deutschen Seeschifffahrt sind in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gestiegen. Gewinne wurden unter anderem in den Bau neuer Schiffe reinvestiert, die Beschäftigtenzahl an Land wuchs von 2000 bis 2005 um 24%. Allerdings wäre durch weitere empirische Untersuchungen zu erhärten, inwieweit diese Entwicklung tatsächlich stark durch die Tonnagesteuer beeinflusst worden ist.

Die Tonnagebesteuerung wird weltweit an allen wichtigen maritimen Standorten gewährt und hat sich international von der Vergünstigung zum Normalbesteuerungsfall gewandelt. Vor diesem Hintergrund wäre ein nationaler Alleingang in Form eines stärkeren steuerlichen Zugriffs mit erheblichen Risiken für den Seeschiffahrtsstandort verbunden. Ein alternatives Mittel mit vergleichbaren Anreizwirkungen wie die Tonnagebesteuerung konnte im Rahmen dieser Studie nicht identifiziert werden. Insbesondere konnten Finanzhilfen aufgrund zeitlicher und personeller Restriktionen nicht näher untersucht werden. Vielmehr führte die Studie zu dem Ergebnis, dass die Effizienz der Tonnagesteuer durch eine Modifizierung erhöht werden könnte.

Gegen die Tonnagebesteuerung wird teils eingewandt, dass sie nicht an das Führen der deutschen Flagge geknüpft ist. Deren Bedeutung nimmt aber mit den weltweit vereinheitlichten Sicherheitsstandards kontinuierlich ab. Zudem wird der Standort ebenso gesichert, wenn Schiffe unter anderen Flaggen von inländischen Unternehmen bereedert werden. Ein weiterer Einwand besteht in der Eignung der Tonnagesteuer als „Steuersparmodell“. Im Vordergrund steht bei Kapitalanlagen die hohe Renditeerwartung angesichts der durch die Tonnagebesteuerung ausgelösten niedrigen Steuerbelastung. Da die Tonnagebesteuerung an eine Bereederung im Inland anknüpft, kann zwar der Standort gesichert werden. Allerdings könnte diese Standortstärkung auch günstiger zu erreichen sein, indem die Tonnagesteuervorschrift modifiziert wird. Ein Trennungsprinzip für in Schiffsfonds investierende Anleger erscheint dabei überlegenswert.

Inhalt

A. Die Tonnagebesteuerung in Deutschland und ihre Vorläufer	481
A.1. Die Tonnagebesteuerung und ihre Ziele bei der Einführung der Steuervergünstigung	481
A.2. Vorläufer der Tonnagesteuer: direkte und indirekte Förderung der Seeverkehrswirtschaft	482
B. Quantifizierung der Steuervergünstigung	484
B.1. Entwicklung der Tonnagesteuer und Bewertung des Messverfahrens.....	484
B.1.1. Schätzungen des BMF	484
B.1.2. Eigene Plausibilitätsüberlegungen.....	486
B.2. Entwicklung der direkten und indirekten Subventionen der Seeverkehrswirtschaft insgesamt.....	488
B.3. Bürokratiekosten	489
C. Die Tonnagesteuer im internationalen Vergleich und frühere Evaluationen.....	490
D. Begründung der Steuervergünstigung	496
D.1. Bedeutung der Seeschifffahrt für die nationale Wirtschaft.....	496
D.2. Struktur der Seeverkehrsmärkte und Steuerwettbewerb	498
D.3. Möglichkeiten der Förderung und ihre Wirkungsweise.....	500
E. Effektivität und Effizienz	503
E.1. Einfluss der Tonnagesteuer auf den Schifffahrtsstandort Deutschland.....	503
E.2. Effizienz der Steuervergünstigung	508
E.2.1. Erfolgsgeschichte Tonnagesteuer?.....	508
E.2.2. Die Bedeutung der Flagge.....	509
E.2.3. Schiffsbeteiligungen und Steuersparmodelle	511
E.2.4. Kann mit anderen Mitteln der Standort besser gefördert werden?	518
F. Schlussfolgerungen.....	520
Anhang	522
Literaturverzeichnis	524

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des weltweiten Seehandels in Tonnenmeilen	504
Abbildung 2: Deutsche Handelsflotte im Vergleich zur Welthandelsflotte, 1970-2007.....	505
Abbildung 3: Index der Umsatzentwicklung in der deutschen Seeschifffahrt.....	506
Abbildung 4: Zahl der Offshore-Beschäftigten auf dt. Schiffen und Anteil Ausländer in %	507

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Steuermindereinnahmen durch die Tonnagesteuer	484
Tabelle 2: Höhe und Jahr der Einführung der Tonnagesteuer im EWR	490
Tabelle 3: Begünstigte der Tonnagesteuer und Umfang der Begünstigung im EWR	491
Tabelle 4: Kostenstruktur in der Trampschifffahrt	499
Tabelle 5: Besteuerungssysteme von Personengesellschaften und Anwendung der Tonnagesteuer im europäischen Vergleich	514
Tabelle A-1: Gesamtvolumen von platzierten Schiffsfonds	496
Tabelle A-2: Platzierungshistorie Schiffsbeteiligungen 1995-2005	496
Tabelle A-3: Plausibilitätsüberlegungen 2004 und 2005: Steuermindereinnahmen in Mio. Euro	497

A. Die Tonnagebesteuerung in Deutschland und ihre Vorläufer

A.1. Die Tonnagebesteuerung und ihre Ziele bei der Einführung der Steuervergünstigung

Vornehmlich seit den 1990er Jahren wurden in vielen EU-Mitgliedstaaten Tonnagesteuersysteme eingeführt, um Anreize für die internationale Handelsschifffahrt zu schaffen. Die Tonnagesteuer¹ fußt auf einem alternativen Anknüpfungspunkt des Ertragsteuersatzes. Statt des Gewinns eines Reeders wird die Tonnage eines Schiffs mit dem zur Anwendung kommenden Steuersatz multipliziert. Der auf den Betrieb des Schiffes entfallende Gewinn unterliegt nicht der Besteuerung. Die Tonnagebesteuerung als eine Art Substanzgröße ersetzt also die Besteuerung des tatsächlichen Ertrags. Da die Tonnagesteuer an der Größe des Schiffs anknüpft, ist sie in Wirtschaftsjahren mit hohen Gewinnen attraktiver als die Ertragsbesteuerung. In Wirtschaftsjahren mit Verlusten wird die Tonnagesteuer definitiv, während bei der Ertragsbesteuerung eine Verlustverrechnung möglich ist. Die Tonnagesteuer führt in diesen Fällen zu einer höheren Steuerbelastung.

In Deutschland wurde die Tonnagesteuer 1999 eingeführt und orientierte sich stark an der damals bereits bestehenden Tonnagesteuer in den Niederlanden.² Die mit der Tonnagesteuer verfolgte Zielsetzung liegt in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Reeder und der Sicherung des maritimen Standorts Deutschlands. Gleichwohl ist das Ziel nicht genau definiert, da die Vergünstigung erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens des Schiffssicherheitsanpassungsgesetzes eingefügt wurde. Die genannte Zielsetzung entspricht aber der am häufigsten verwendeten Begründung. Eine weitere Begründung wird in der Begründung der Beschlussempfehlung von BT-Drs. 13/10271 gegeben: die Einführung der Tonnagesteuer in vielen weiteren europäischen Staaten und die Empfehlung der EU-Kommission für ein derartiges Instrument.

Die Tonnagesteuer ist als spezielle Gewinnermittlungsvorschrift in das Einkommensteuergesetz integriert. Nach § 5a EStG kann der Gewinn, der auf den Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr entfällt, nach der Tonnage ermittelt wer-

¹ Die Begriffe „Tonnagebesteuerung“ und „Tonnagesteuer“ werden im Folgenden substitutiv verwendet. Vom Wortlaut ist der Begriff der Tonnagesteuer nicht zutreffend, da es sich nicht um eine eigenständige Steuer handelt, sondern um eine Gewinnermittlungsmethode im Rahmen der Einkommensteuer. Da jedoch der Begriff der Tonnagesteuer im Schrifttum üblich ist, wird er auch in diesem Bericht gleichbedeutend mit Tonnagebesteuerung oder Gewinnermittlung nach der Tonnage verwendet.

² § 5a EStG wurde im Rahmen des SeeschiffahrtsAnpG vom 9.9.1998 eingeführt, BGBl. I 98, 2860, BStBl. I 98, 1158. Zur Begründung vgl. BT-Drs. 13/10271 v. 31.3.1998 sowie zur historischen Entwicklung der Vorschrift Runtemund (2007:17). § 5a EStG wurde zuletzt im Rahmen des SeeRVsÄndG v. 8.4.2008 mWv. 18.4.2008 geändert.

den. Der im Wirtschaftsjahr erzielte Gewinn beträgt pro Tag des Betriebs für jedes im internationalen Verkehr betriebene Handelsschiff je volle 100 Nettotonnen:

0,92 Euro	bei einer Tonnage bis zu 1.000 Nettotonnen,
0,69 Euro	für die 1.000 Nettotonnen übersteigende Tonnage bis zu 10.000 Nettotonnen,
0,46 Euro	für die 10.000 Nettotonnen übersteigende Tonnage bis zu 25.000 Nettotonnen,
0,23 Euro	für die 25.000 Nettotonnen übersteigende Tonnage.

Die Substanzgröße Tonnage wird also unabhängig vom tatsächlichen Gewinn zum steuerpflichtigen Gewinn, welcher dann Teil der steuerpflichtigen Einkünfte des Steuerpflichtigen wird und dem progressiven ESt-Tarif bzw. dem KSt-Tarif sowie der GewSt unterliegt.

Die Tonnagesteuer wird unter der Voraussetzung gewährt, dass

- es sich um ein Schiff im internationalen Handel handelt;
- ein Gewerbebetrieb mit Geschäftsleitung im Inland besteht;
- die Bereederung im Inland durchgeführt wird;
- er auf unwiderruflichen Antrag geschieht.

Die Bereederung ist definiert als die Geschäftsbesorgung des Schiffsbetriebs in kommerzieller, technischer und personeller Hinsicht.³ Die Bereederung muss nicht durch den Steuerpflichtigen selbst durchgeführt werden, die Voraussetzung bezieht sich lediglich auf eine Bereederung im Inland.

Die Tonnagesteuer gilt in Deutschland nicht für das einzelne Schiff, sondern ist bei Optierung zur Tonnagesteuer für alle sich im Gewerbebetrieb des Steuerpflichtigen befindlichen Handelsschiffe im internationalen Verkehr anzuwenden. Die Definition von Handelsschiffen im internationalen Verkehr umfasst

- selbst betriebene eigene Seeschiffe, bareboat-gecharterte Schiffe
- sowie die Zeit-, Reise- und Slotvercharterung von eigenen Schiffen, die im Wirtschaftsjahr überwiegend in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen sind,
- inkl. der unmittelbar mit ihrem Einsatz oder ihrer Vercharterung zusammenhängenden Neben- und Hilfsgeschäfte einschließlich der Veräußerung der Handelsschiffe.

Die Tonnagesteuer ist nicht ausschließlich auf Schiffe unter deutscher Flagge begrenzt; lediglich gecharterte Schiffe müssen überwiegend in einem inländischen Schiffsregister eingetragen sein. Die Tonnagesteuer ist im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung des Handelsschiffs mit Wirkung ab Beginn dieses Wirtschaftsjahrs zu beantragen. Die Tonnagebesteuerung gilt grundsätzlich für einen Zeitraum von zehn Jahren.

A.2. Vorläufer der Tonnagesteuer: direkte und indirekte Förderung der Seeverkehrswirtschaft

Die Einführung der Tonnagesteuer in Deutschland stellte einen Kurswechsel in der Förderung des maritimen Sektors dar. Die Tonnagesteuer ersetzte mehrere steuerliche

³ Vgl. auch die Auflistung im BMF-Schreiben v. 12.6.2002, BStBl. I 2002, 614.

Anreize und Subventionsprogramme, die teils nicht die gewünschte Wirkung hatten und Anreize für missbräuchliche Gestaltungen darstellten. Bis zum Jahr 1998 wurde der Betrieb eines Schiffes unter deutscher Flagge direkt subventioniert. Der Subventionsumfang wurde 1999 deutlich reduziert. Es werden nun nurmehr Beihilfen für die Ausbildung und Lohnkosten von Seeleuten gewährt.⁴

In der indirekten Förderung wurden bis 1998 vor allem über die Sonderabschreibungsregelung des § 82f EStDV steuerliche Anreize geschaffen. Danach konnten Steuerpflichtige bei Handelsschiffen, die in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen waren, im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung und in den vier folgenden Wirtschaftsjahren Sonderabschreibungen bis zu insgesamt 40% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten vornehmen. Ziel des § 82f EStDV war unter anderem die Sicherstellung der Investitionstätigkeit deutscher Reeder durch Gewinnung von schiffahrtsfremdem Kapital. Die Folge waren Steuersparmodelle über Schiffsfonds. Durch die Bildung von Schiffsfonds in der Rechtsform einer GmbH & Co KG konnten mit der Sonderabschreibungsregelung sowie insbesondere unbegrenzt möglichen Verlustzuweisungen und Verlustverrechnungen Steuern eingespart werden.⁵ Die indirekte Förderung hatte nur teilweise den gewünschten Effekt. Zwar ist die deutsche Containerflotte weltweit die größte; der Verfall der Charraten für Containerschiffe in den 1990er Jahren wird aber maßgeblich durch das Überangebot am deutschen Markt erklärt.⁶ Neben den Sonderabschreibungen gab es Steuererleichterungen für die Einkünfte von Reedern.⁷ Nach § 34c Abs. 4 EStG a.F. wurden 80% der Einkünfte nur mit dem hälftigen Steuersatz besteuert.

Mit der Einführung der Tonnagesteuer wurde auch die Vorschrift des § 41a Abs. 4 EStG (Pauschale Lohnsteuerermäßigung für Seeleute auf Handelsschiffen) eingeführt. Danach dürfen Reeder 40% der auf die Besatzungsmitglieder mit einem Arbeitsverhältnis von mehr als 183 Tagen entfallenden Lohnsteuer einbehalten. Im Gegensatz zur Tonnagesteuer ist eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Vorschrift das Führen der deutschen Flagge.

⁴ Vgl. BAnz Nr. 84 v. 5. Mai 2007 sowie Hartmann (2006:184).

⁵ Vgl. ausführlich Hartmann (2006:59ff.).

⁶ Vgl. Hartmann (2006:59).

⁷ Vgl. Hartmann (2006:65ff.).

B. Quantifizierung der Steuervergünstigung

B.1. Entwicklung der Tonnagesteuer und Bewertung des Messverfahrens

B.1.1. Schätzungen des BMF

Der Subventionsbericht enthält in seiner 21. Ausgabe erstmalig eine Quantifizierung des Umfangs der durch die Tonnagesteuer hervorgerufenen Steuermindereinnahmen. Die Daten basieren auf einer Stichprobenerhebung des Bundesrechnungshofes. Im Subventionsbericht wurde diese Stichprobe auf die Gesamtzahl der die Tonnagesteuer in Anspruch nehmenden Schiffe für die Jahre 2004 und 2005 hochgerechnet - für das Jahr 2005 ergibt sich ein Volumen von 900 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). Die Fortschreibung für die folgenden Jahre legte erwartete Zeitcharraten und Betriebskosten für Containerschiffe zugrunde und zeigt eine Senkung auf 600 Mio. Euro 2006 und 500 Mio. Euro für die Jahre 2007 und 2008. Für den Bund ergeben sich daraus Steuermindereinnahmen von 120 Mio. Euro 2007 und 2008.

Anlässlich der Diskussion der BRH-Prüfungsergebnisse mit den fünf Küstenländern wurden diese Zahlen überprüft. Deren Finanzbehörden haben die Differenz zwischen dem Gewinn nach § 5a EStG und dem steuerbilanziellen Gewinn bei ca. 10% aller Tonnagesteuerfälle ermittelt und auf die Gesamtfallzahl hochgerechnet. Ermittelt wurde hierbei eine Steuermindereinnahme - ohne Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen auf Seiten der Schiffseigner - von rund 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2004 und von rund 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2005. Die Angabe im Subventionsbericht unterschreitet die Hochrechnung für das Jahr 2005 also um 1 Mrd. Euro oder um 53%. Dies hat auch Auswirkung auf die Höhe der Prognosen der folgenden Jahre.

Tabelle 1: Steuermindereinnahmen durch die Tonnagesteuer

	2005		2006		2007		2008	
	insg.	Bund	insg.	Bund	insg.	Bund	insg.	Bund
Volumen in Mio. Euro	900	210	600	140	500	120	500	120

Quelle: BMF, 21. Subventionsbericht.

Gerade im Fall der Tonnagesteuer ist eine treffsichere Abschätzung der zukünftigen Steuermindereinnahmen nur schwer möglich, da die Gewinne der Reedereien in hohem Maß an die Entwicklungen des internationalen Seeverkehrs und der dort erzielbaren Frachtraten gekoppelt sind. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Prognosen der Steuermindereinnahmen daher entsprechend vorsichtig zu treffen sind. In Jahren geringer Gewinne oder Verluste kehrt sich die Steuervergünstigung in eine Steuermehrbe-

lastung um. Die wirtschaftliche Lage in der Seeschifffahrt ist zwar derzeit weltweit sehr gut. Es ist aber zu beachten, dass die Branche Schwankungen unterworfen ist, sog. Schiffszyklen (vgl. Alterton/Rowlinson, 2002; Stopford 2002). Es wird nach einer nun lange bestehenden Phase mit hohen Wachstumsraten ein Rückgang in der Seeschifffahrt erwartet. Insbesondere da die Tonnagebesteuerung in Deutschland für 10 Jahre bindend ist und deutsche Reeder vom Schiffszyklus abhängen, ist eine vorsichtige Prognose angemessen und vertretbar. Die Gewinne von Reedereien hängen maßgeblich mit den Charraten auf der Einkommens- und den Betriebskosten der Schiffe auf der Ausgabenseite zusammen. Die vom BMF vorgenommene Prognose der Steuermindereinnahmen anhand der Erwartungen über Zeitcharraten und Betriebskosten für Containerschiffe ist daher gerechtfertigt.

Die im Subventionsbericht publizierten Steuermindereinnahmen beachten grundsätzlich keine Verhaltensänderungen der Steuerpflichtigen. Es kann daher kein Rückschluss auf mögliche Steuer Mehreinnahmen im Fall einer Abschaffung der Vergünstigung gezogen werden. Dieser Aspekt ist vor allem bei der Tonnagesteuer von großer Relevanz. Die Verlagerung von Steuersubstrat ins Ausland ist in dieser Branche sehr einfach, bspw. durch den Transfer der Schiffe an verbundene Unternehmen. Im Extremfall können Schiffseigner auf eine Abschaffung der Tonnagebesteuerung mit einer Verlagerung aller Schiffe ins Ausland reagieren, sodass das in Relation zum Gewinn ohnehin geringe Steueraufkommen aus dem Betrieb von Handelsschiffen auf Null sinkt. Zurecht macht das BMF im Subventionsbericht darauf gesondert aufmerksam.

Die Quantifizierung einer Steuervergünstigung ist immer dann besonders präzise, wenn man die tatsächlichen Daten der Finanzverwaltung zugrunde legen kann. Auch eine repräsentative Stichprobe ist für die Quantifizierung der Steuervergünstigung ausreichend. Daher ist das vom BMF anlässlich der BRH-Prüfungsergebnisse vorgenommene angewandte Messverfahren grundsätzlich als tauglich zu bewerten. Kritisch zu hinterfragen ist aber, warum die im Subventionsbericht veröffentlichte Zahl die Schätzung für das Jahr 2005 um 1 Mrd. Euro bzw. um über die Hälfte unterschreitet. Wenn dies auf etwaige Unsicherheiten bei der Hochrechnung der Steuermindereinnahmen zurückzuführen ist, sollte dies deutlich gemacht werden, um eine größtmögliche Transparenz der Steuermindereinnahmen zu erreichen.

Grundsätzlich sind diese Daten nicht überprüfbar. Der Seeverkehrswirtschaft wird von wenigen einzelnen Reedereien dominiert. Es gibt zudem über Ein-Schiff-Gesellschaften zahlreiche Verschachtelungen zwischen den Reedereien und Kapitalgebern. Daher kann man weder über öffentlich zugängliche Handelsbilanzdatenbanken oder Schiffsregister noch über die Steuerstatistiken auf den Umfang des durch die Tonnagesteuer hervorgerufenen Vergünstigungsvolumens schließen. Öffentlich zugängliche aggregierte Daten zur Tonnagesteuer existieren nicht. Insofern basieren die vom BMF berechneten Zahlen, welche im Drei-Jahres-Rhythmus der Europäischen Kommission vorzulegen sind, angesichts der schwierigen Lage auf einer vernünftigen Approximation.

B.1.2. Eigene Plausibilitätsüberlegungen

Die Höhe der Steuermindereinnahmen kann zwar mangels entsprechender öffentlich zugänglicher Daten aus der Steuerverwaltung und mangels Zugangs zu Handelsbilanzdaten aller Reedereien nicht genau überprüft werden; wohl aber kann versucht werden, die im Subventionsbericht angegebenen Zahlen über die Höhe des in Reedereien gebundenen Eigenkapitals und die durchschnittliche Rentabilität zu plausibilisieren. Für diese Überlegungen sind Informationen zu Eigenkapital und Rentabilität sowie die unter Tonnagesteuer und Normalbesteuerung zu zahlenden Steuern relevant. Aus der Differenz zwischen der Steuerbelastung ohne Vergünstigung und der Tonnagesteuer kann dann auf die Mindereinnahmen geschlossen werden:

$$\begin{aligned} \text{Steuermindereinnahmen} &= \text{Steuerbelastung ohne Vergünstigung} - \text{Tonnagesteuer} \\ \text{Steuerbelastung ohne Vergünstigung} &= \text{Eigenkapital} \times \text{Rentabilität} \times \text{Steuersatz} \\ \text{Tonnagesteuer} &= \text{Schiffsgröße} \times \text{Multiplikator} \times \text{Steuersatz} \end{aligned}$$

Wie aus Abschnitt A bereits ersichtlich ist, werden die Anreize aus den Steuervergünstigungen für Schiffseigner auch von privaten Kapitalanlegern genutzt. Schiffseigner sind daher nicht nur wenige etablierte Reedereien, sondern zu einem in Deutschland sehr hohen Anteil auch private Kapitalanleger, die sich als Kommanditisten einer GmbH & Co KG zusammen mit Reedereien an in der Regel jeweils einem Schiff beteiligen. Auf dem Markt für Schiffsbeteiligungen gibt es bisher keine gesicherten statistischen Erhebungen zum EK-Volumen und der Rendite, allerdings gibt es verschiedene Unternehmen, welche Informationen zu geschlossenen Fonds sammeln. Soweit ersichtlich werden im Rahmen von Schiffsbeteiligungen in der Literatur meist die Erhebungen von Loipfinger oder von Fondsmedia genannt, welche jährlich die Platzierungsvolumina von Emissionshäusern angeben.⁸ Im Folgenden soll auf die detaillierteren Daten von Loipfinger zurückgegriffen werden. Bezüglich der Gesamtplatzierungsvolumina unterscheiden sich die Daten von Loipfinger und Fondsmedia allerdings.⁹

Bei den Angaben handelt es sich lediglich um Informationen zu neu aufgelegten Schiffsbeteiligungen. Es geht daraus nicht hervor, wie lange die Schiffsfonds das Schiff betreiben. Als vorsichtige Schätzung wird daher auf ein zehnjähriges Bestehen der Schiffsbeteiligungen abgestellt und daher das in den letzten zehn Jahren platzierte Eigenkapital für die Bemessung des in Reedereien gebundenen Eigenkapitals summiert. Es ergeben sich daraus Volumina in Höhe von 17 Mrd. Euro im Jahr 2004 und 18,8 Mrd. Euro im Jahr 2005. Nicht jedes Schiff in Eigentum von Inländern wird allerdings von geschlossenen Fonds gehalten. Jede etablierte Reederei wird außerdem auch Schiffe im Eigentum haben, die aus eigenen Mitteln ohne Beteiligung privater Kapitalanleger finanziert wurden. Diese Schiffe sind nicht in obiger Eigenkapitalgröße enthalten. Infor-

⁸ Vgl. Loipfinger, Marktanalyse Beteiligungsmodelle, jährliche Datensammlung sowie www.fondsmedia.de.

⁹ So gibt Loipfinger (2006) bspw. für die Jahre 2002 bis 2005 platzierte Fondsvolumen von 3,8; 6,0; 7,2 und 8,0 Mrd. Euro an. Die entsprechenden Daten von Fondsmedia auf der Homepage (www.fondsmedia.de) betragen 2,3; 5,9; 5,5 und 4,3 Mrd. Euro.

mationen bestehen hierzu leider nicht. Auch sind Informationen über die großen Reedereien wie Hapag Lloyd oder Hamburg Süd ebenfalls nicht enthalten.

Emissionshäuser werben häufig mit hohen durchschnittlichen Renditen von Schiffsbeteiligungen von teils über 20%. Wiederum aufgrund der Eigenschaft der Beteiligungen als geschlossene Fonds können keine gesicherten durchschnittlichen Renditen dieser Anlageform bestimmt werden. In letzter Zeit gewinnen aber auch bei Schiffsbeteiligungen Zweitmärkte an Bedeutung, an welchen bestehende Beteiligungen an Schiffen am Markt gehandelt werden. Eine Studie von Küster Simic und Thönnessen (2008) zur Bemessung des Risikos von auf Zweitmärkten gehandelten Schiffsbeteiligungen im Zeitraum von Anfang 2005 bis Ende 2007 nennt eine durchschnittliche Quartalsrendite der Beteiligungen von 2,33%, was einer jährlichen Rendite von etwa 9,7% entspricht.

Die Höhe des nach § 5a EStG ermittelten Gewinns kann grundsätzlich über die in deutschem Eigentum stehenden Schiffe geschätzt werden. So lange die Informationen zum gesamten in Reedereien gebundenen Eigenkapitals aber nicht vorliegen, würde die Höhe des unter Tonnagesteuer anfallenden Steueraufkommens relativ zum Aufkommen ohne Berücksichtigung der Steuervergünstigung überschätzt. Löwer (2006) gibt für Schiffsbeteiligungen eine durchschnittliche Steuerbelastung von 0,5% auf das eingesetzte Kapital an. Dieser Angabe soll hier gefolgt werden.

Für die Ermittlung des ohne Steuervergünstigung anfallenden Steueraufkommens müssen die persönlichen Steuersätze aller Gesellschafter der Reedereien inkl. der privaten Kapitalanleger bekannt sein. Vereinfachend soll hier ein durchschnittlicher Einkommensteuersatz von 35% ausreichend sein, wie er auch vom IDW in der Unternehmensbewertungspraxis als Durchschnittssteuersatz empfohlen wird.¹⁰

Auf Basis dieser Daten kann nun das Volumen der Steuermindereinnahmen näherungsweise berechnet und die Schätzungen des BMF plausibilisiert werden. Bei einem kumulierten EK-Volumen in Schiffsbeteiligungen der letzten zehn Jahre und einer durchschnittlichen Rendite von 10% ergibt sich ein Gewinn von 1,88 Mrd. Euro 2005 (1,7 Mrd. Euro 2004). Das Aufkommen der Tonnagesteuer ist hiernach etwa 9,4 Mio Euro 2005 (8,4 Mio. Euro 2004). Die Steuermindereinnahmen betragen 649 Mio. Euro im Jahr 2005 und 587 Mio. Euro im Jahr 2004 (Details zu den Berechnungen und Variationen befinden sich im Anhang).

Diese Zahlen sind vergleichsweise nah an den Zahlen des Subventionsberichts für 2006 bis 2008, aber weitaus niedriger als die im Rahmen der durchgeführten Untersuchung quantifizierten Summen für 2004 und 2005 (1,2 Mrd. Euro und 1,9 Mrd. Euro). Dies hat mehrere Ursachen. Erstens sind die Daten in den eigenen Plausibilitätsüberlegungen nicht vollständig; es fehlen Informationen zu nicht im Rahmen von Schiffsbeteiligungen gehaltenen Schiffen. Zweitens wurden sehr vorsichtige Annahmen über die Kapitalbindung der Schiffsbeteiligungen (10 Jahre, 10% Rendite) getroffen. In der Realität mag erstens die Lebensdauer der Schiffsbeteiligungen höher sein und zweitens zumindest in den letzten Jahren auch die Rendite. Die in den Plausibilitätsüberlegungen er-

¹⁰ Vgl. auch zur Begründung IDW (2007).

mittelten Steuermindereinnahmen können daher nur die durch Privatanleger verursachten Mindereinnahmen näherungsweise abbilden.

Abschließend kann also lediglich festgestellt werden, dass die Angaben im Subventionsbericht in ihrer Größenordnung plausibel, tendenziell aber zu niedrig angesetzt sind. Die unvollständige Datenbasis und die vorsichtigen Annahmen in den eigenen Plausibilitätsüberlegungen sprechen dafür, dass die zweite durchgeführte Berechnung mit Steuermindereinnahmen von 1,2 bzw. 1,9 Mrd. Euro die Realität besser treffen. Weitaus wichtiger als eine Abschätzung der Steuermindereinnahmen ist aber die Quantifizierung der Verhaltensreaktionen, welche nochmals Thema in Abschnitt E.1 sind. Auch hier ist grundsätzlich auf Basis öffentlich zugänglicher Daten eine Untersuchung der Wirkung der Tonnagesteuer möglich, um Abschätzungen über das Verhalten der Reeder bei einer Abschaffung der Tonnagebesteuerung vornehmen zu können. Soweit bekannt, fehlt in Deutschland bisher eine derartige Untersuchung, sodass hier weiterer Forschungsbedarf besteht.

B.2. Entwicklung der direkten und indirekten Subventionen der Seeverkehrswirtschaft insgesamt

Betrachtet man die Gesamtentwicklung der direkten und indirekten Subventionen in der Seeschifffahrt ab 1993, so zeichnet sich deutlich der Rückgang des Subventionsvolumens Ende der 1990er Jahre ab. Mit der ab 1999 abgeschafften geltenden begünstigten Gewinnbesteuerung des § 34c Abs. 4 EStG bzw. § 26 Abs. 6 KStG, der auslaufenden Sonderabschreibung des § 82f EStDV sowie ab 1996 deutlich niedrigeren Finanzhilfen sank das Subventionsvolumen von umgerechnet knapp 80 Mio. Euro im Jahr 1995 auf weniger als 5 Mio. Euro im Jahr 1999 ohne Berücksichtigung der damals neu eingeführten Tonnagesteuer und des 40%igen Lohnsteuereinhalts bei Seeleuten (BMF, Subventionsberichte 1995-2008). Das Subventionsvolumen wuchs als Folge der Maritimen Konferenzen ab dem Jahr 2002 wieder an.

Das durch die Tonnagebesteuerung generierte Subventionsvolumen wird erst seit dem 21. Subventionsbericht geschätzt.¹¹ Während 2006 der Lohnsteuereinbehalt sowie die Finanzhilfen ein Subventionsvolumen von insgesamt 65,2 Mio. Euro umfassten, beträgt das für 2007 und 2008 geschätzte Volumen der Steuermindereinnahmen durch die Tonnagebesteuerung 120 Mio. Euro auf Ebene des Bundes. Der geschätzte Subventionsumfang in Zusammenhang mit der Tonnagesteuer ist also etwas mehr als doppelt so hoch wie für die weiteren Subventionen 2006.

Insgesamt ergibt sich im Zeitablauf also seit der Einführung der Tonnagebesteuerung in Deutschland eine stetige Erhöhung des Subventionsvolumens, die teils einer Erhöhung der direkten Subventionierung, teils der Einführung steuerlicher Sondervor-

¹¹ Eine erste Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch die Tonnagesteuer belief sich im 17. Subventionsbericht auf 15 Mio. DM für den Bund.

schriften und teils der aktuellen wirtschaftlichen Lage in der Seeverkehrswirtschaft zuzurechnen ist.

B.3. Bürokratiekosten

Der Bürokratieaufwand auf Seiten der Steuerpflichtigen ist bei Anwendung des § 5a EStG der Gewinnermittlung auf Basis einer Steuerbilanz nach § 5 Abs. 1 EStG vergleichbar. Bei Optierung zur Tonnagebesteuerung sind weiterhin Bücher zu führen, um zu dokumentieren, welche Wirtschaftsgüter in unmittelbarem Zusammenhang mit den der Tonnagebesteuerung unterliegenden Gewinne stehen (§ 60 EStDV). Des Weiteren ist jährlich zu dokumentieren, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des § 5a EStG noch vorliegen.

Auf Seiten der Finanzverwaltung dürfte grundsätzlich ein höherer Bürokratieaufwand stehen. Die jährliche Prüfung des Vorliegens der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen zur Inanspruchnahme der Tonnagebesteuerung, der Deklaration der Bereederungskosten sowie die Feststellungen der Buch- und Teilwerte der relevanten Wirtschaftsgüter i.S.d. § 5a Abs. 4 EStG verlangen einen Mehraufwand, da die Risiken einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Steuervergünstigung aufgrund ihres Entlastungsvolumens vergleichsweise hoch sein dürften.

C. Die Tonnagesteuer im internationalen Vergleich und frühere Evaluationen

Die heutige Tonnagesteuer hat ihren ersten Vorläufer wahrscheinlich in Panama, welches ein derartiges Besteuerungsverfahren seit 1925 anwendet. Mit Einführung der Tonnagesteuer und der gleichzeitigen Einführung eines offenen Schiffsregisters, das keinerlei Einschränkungen bzgl. der Nationalität des Schiffseigners oder der Offiziere kannte, erlebte Panama ab diesem Zeitpunkt ein enormes Wirtschaftswachstum (vgl. KPMG 2006). 1953 folgte in Europa Griechenland mit einer ersten Variante seiner Tonnagesteuer, die 1975 zur heutigen Form abgewandelt wurde. Zehn Jahre später führte Zypern sein noch heute ähnlich angewandtes Tonnagesteuerregime ein. Es folgte Mitte der 1970er Jahre Malta. In den 1990er Jahren begann eine Zeit hoher Ausflaggingen aus den europäischen Schiffsregistern.¹² Als Reaktion darauf wurde in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Tonnagesteuer eingeführt. Da sie in den meisten Staaten v.a. das Führen der jeweiligen Flagge bzw. die Eintragung in das jeweilige Schiffsregister voraussetzte, sollte so dem Trend zu weiteren Ausflaggingen begegnet werden.

Tabelle 2: Höhe und Jahr der Einführung der Tonnagesteuer im EWR

	Berechnungsschema	Jahr der Einführung (geltende Fassung)
Belgien	0,05 Euro je 100 Nettotonnen (über 40.000 Nettotonnen)	2002
Bulgarien	1 BGL je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2005
Dänemark	2 DKK je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2002
Deutschland	0,23 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	1998
Finnland	0,10 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2000
Frankreich	0,24 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2002
Griechenland	Gewinnbemessung in Abhängigkeit vom Alter und der BRZ.	1975
Großbritannien	0,15 GBP je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2000
Irland	0,25 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2002
Italien	0,20 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2005
Lettland	0,07 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2002
Litauen	0,92 LTL je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2007
Malta	Keine Tonnagesteuer, aber eine Gebühr in Abhängigkeit von Länge des Schiffs, Alter und Tonnage.	2004
Niederlande	0,23 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	1996
Polen	0,10 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2007
Spanien	0,20 EUR je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	2001
Zypern	Abhängig von Größe und Alter zzgl. eines Sockelbetrags	1963
Norwegen	0,60 NOK je 100 Nettotonnen (über 25.000 Nettotonnen)	1996

Quelle: IBFD (2007), *Tax Notes International* (verschiedene Jahrgänge).

Die Tonnagesteuer findet sich heute in weit über der Hälfte der EWR Mitgliedstaaten als steuerliche Subvention (Tabelle 2). Interessant ist ein Blick auf das jeweilige Jahr der Einführung. Die Niederlande und Norwegen haben seit 1996 die Tonnagebesteue-

¹² Zur Einführung der Tonnagesteuer allgemein in Europa vgl. Urrutia (2006) und Pallis (2006).

rung. Nach Deutschland führte Großbritannien im Jahr 2000 die Tonnagesteuer ein. Eine ganze Reihe weiterer Mitgliedstaaten implementierte die Tonnagesteuer im Jahr 2002. Die meisten neuen küstennahen EU-Mitgliedstaaten folgten nach ihrer Aufnahme in die EU. Das mit der Einführung der Tonnagesteuer verfolgte Ziel war in allen Ländern ein Wiedererstarken des jeweiligen nationalen Schiffsregisters. Implizit bedeutete dies eine Stärkung der Handelsflotten und der verbundenen Branchen.

Zwar ist den Tonnagesteuerregimen allen gemein, dass sie die Steuer auf Basis der Schiffsgröße festsetzen, sie unterscheiden sich aber im Begünstigtenkreis, dem Umfang der begünstigten Tätigkeiten, den Voraussetzungen (insb. Flaggenführung) und der Höhe der Tonnagesteuer. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Eigenschaften der verschiedenen Tonnagesteuersysteme.

Begünstigtenkreis: In vielen Ländern ist die Tonnagesteuer in das Körperschaftsteuergesetz integriert und kommt lediglich Kapitalgesellschaften bzw. Personengesellschaften, die zur KSt optiert haben, zugute. Lediglich Deutschland, Litauen, die Niederlande und Polen erlauben auch natürlichen Personen bzw. Gesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit die Inanspruchnahme der Tonnagesteuer. Die meisten Staaten gewähren die Tonnagesteuer für Steuerpflichtige, die im internationalen Seeverkehr tätig sind und eigene Schiffe besitzen. Teils fallen auch Unternehmen darunter, die nur die Bereederungstätigkeiten (Schiffsmanagement) übernehmen, aber keine Schiffe besitzen. Teils werden Schiffseigner auch dann begünstigt, wenn sie die Bereederung nicht selbst durchführen.

Tabelle 3: Begünstigte der Tonnagesteuer und Umfang der Begünstigung im EWR

	Begünstigte	Flagge	Besonderheiten
Belgien	Belgisches Unternehmen oder in Belgien befindliche Betriebsstätte eines ausländischen Unternehmens; keine natürlichen Personen; Schiffseigner und Schiffsmanger	Belgische oder Flagge eines anderen EU/EEA-Mitgliedstaats	
Bulgarien	Kapitalgesellschaften mit Sitz in Bulgarien oder in Bulgarien befindliche Betriebsstätten von Unternehmen mit Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten, Schiffseigner	Min. 60% der Flotte unter europ. Flagge; Besatzung bulgarisch oder EU-angehörig	
Dänemark	Grds. Personen- und Kapitalgesellschaften, allerdings nur insoweit sie nicht transparent besteuert werden. Schiffseigner	Anteil der eigenen am 12.01.2005 unter europ. Flagge laufenden Schiffe muss mindestens konstant bleiben oder min. 60% der Flotte	Begünstigt sind laufende und erst seit 2007 auch einmalige Einkünfte
Deutschland	Einzelunternehmer, Personen- und Kapitalgesellschaften; Schiffseigner	Nur bei gecharterten Schiffen	
Finnland	Kapitalgesellschaften; Schiffseigner	k.A.	
Frankreich	KSt-Pflichtige (Kapitalgesellschaften und zur KSt optierte Personengesellschaften); Schiffseigner	Keine	
Griechenland	Schiffseigner mit Schiffen unter griechischer Flagge (Wohn- oder Geschäftssitz des Eigners nicht relevant; Tonnagesteuer ersetzt die KSt nicht aber die ESt, ist obligatorisch)	Griechische Flagge	Steuer wird direkt anhand der Tonnage festgesetzt, keine Anwendung des ESt/KSt-Tarifs

	Begünstigte	Flagge	Besonderheiten
Großbritannien	KSt-Pflichtige; Schiffseigner	Im britischen oder einem anderen EU-Register eingetragene Schiffe	zus. Vor.: Ausbildung von Seeleuten oder Ausbildungsabgabe
Irland	KSt-Pflichtige; Schiffseigner und Schiffsmanager	Keine	
Italien	KSt-Pflichtige; Schiffseigner und Schiffsmanager	Im italienischen internationalen Register eingetragene Schiffe	
Lettland	Kapitalgesellschaften mit Sitz in Lettland; Schiffseigner und Schiffsmanager	Keine	
Litauen	Unternehmen; Schiffseigner	Im litauischen oder einem anderen EU-Register eingetragene Schiffe	
Malta	Im Companies Act eingetragene Unternehmen (Kapitalgesellschaften); Schiffseigner und Schiffsmanager	Keine	Steuer wird direkt an der Tonnage festgesetzt, keine Anwendung des ESt/KSt-Tarifs
Niederlande	Einzelunternehmer, Personen- und Kapitalgesellschaften; Schiffseigner	Nur bei gecharterten Schiffen	
Polen	Einzelunternehmer, Personen- und Kapitalgesellschaften; Schiffseigner und Schiffsmanager	Flagged in Poland	
Spanien	KSt-Pflichtige; Schiffseigner und Schiffsmanager	Anteil der unter europ. Flagge laufenden Schiffe muss mindestens konstant bleiben oder min. 60% der Flotte	
Zypern	Schiffseigner und Schiffsmanager (getrennte Systeme)	Schiffseigner: zypriotische Flagge	Nullbesteuerung von Schiffseignern; Besteuerung von Schiffsmanagern abhängig von Tonnage und Alter, alternativ 4,25% KSt-Satz; Ausschüttung steuerfrei.
Norwegen	Aktiengesellschaften; Schiffseigner	k.A.	Bis 2007 Begünstigung von Einkünften, insoweit sie im Unternehmen verbleiben. Bei Ausschüttung oder Geschäftsaufgabe Nachversteuerung.

Quelle: IBFD (2007), *Tax Notes International (verschiedene Jahrgänge)*, Europäische Kommission.

Begünstigte Tätigkeiten: Soweit ersichtlich werden alle laufenden und einmaligen Einkünfte im Rahmen der Bereederungsaktivitäten von der regulären Besteuerung befreit und unter die Tonnagesteuer gezogen. Bis 2006 waren in Dänemark allerdings einmalige Einkünfte wie Veräußerungsgewinne nicht begünstigt. Bis 2007 wurden in Norwegen nur die Einkünfte begünstigt, die im Unternehmen verblieben und nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet wurden. In beiden Ländern gilt seitdem die international etablierte Begünstigung aller Tätigkeiten.

Flagge: Viele Länder knüpfen die Tonnagesteuer an die Voraussetzung, dass das Schiff im nationalen Schiffsregister oder im Register eines anderen EU-Mitgliedstaats eingetragen ist. In Deutschland und den Niederlanden gilt die Flaggenbindung nur für gecharterte Schiffe.

Höhe der Besteuerung: Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, ist die Bemessungsgrundlage in den meisten Ländern vergleichbar. Die Besteuerung ist degressiv ausgestaltet; mit

zunehmender Tonnage sinkt die Gesamtbemessungsgrundlage. Die oberste Degressionsstufe ist in der Regel ab einer Nettotonnage von 25.000 Nettotonnen erreicht. In allen Ländern außer in Malta, Griechenland und Zypern wird die Bemessungsgrundlage dem normalen Ertragsteuertarif unterzogen. In Malta, Griechenland und Zypern gilt der errechnete Betrag, der sonst lediglich die Bemessungsgrundlage ist, selbst als Steuerschuld.

Die meisten Länder gleichen in der Ausgestaltung im Großen und Ganzen dem deutschen Tonnagesteuersystem. Zwei Länder sollen aber im Folgenden herausgegriffen werden, die interessante andere Aspekte einer Tonnagesteuer impliziert haben bzw. hatten: Zypern und Norwegen.

Zypern gewährt zwei Tonnagesteuersysteme, eines für Schiffseigner und eines für Schiffsmanger. Schiffseigner werden unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich von der Besteuerung freigestellt. Das Tonnagesteuersystem für Schiffsmanger begünstigt auch die Bereederung von Schiffen, wenn der Bereederer oder Schiffsmanger nicht Eigentümer des betreffenden Schiffs ist (third-party ship management). Zwar gibt es auch in Belgien und Italien derartige Begünstigungen, allerdings nicht im Rahmen eines getrennten Tonnagesteuerregimes und nur unter der Voraussetzung, dass die gesamte Bereederung in technischer und personeller Hinsicht durchgeführt wird. In Zypern kann die Tonnagesteuer auch in Anspruch genommen werden, wenn nur Teile des Schiffsmangements durchgeführt werden. Zudem ist der Steuersatz niedriger als die sonst üblichen Raten für Schiffseigner. Alternativ kann eine flat tax von 4,25% der Gewinne angewandt werden; der reguläre Körperschaftsteuersatz beträgt 10%. Anzumerken ist hierbei, dass dieses Regime nicht im Einklang mit den EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr zu stehen scheint.¹³

Das norwegische Tonnagesteuersystem war in seiner Struktur und Wirkungsweise anders ausgestaltet als die Systeme der EU-Mitgliedstaaten. Die Besteuerung nach der Tonnage galt nur, solange der Gewinn im Unternehmen verblieb. Wurden Gewinne ausgeschüttet oder das Unternehmen aufgegeben, so wurden die begünstigt besteuerten Einkünfte aus dem Betrieb der Schiffe im internationalen Seehandel nachversteuert und stille Reserven aufgedeckt. Die Tonnagesteuer galt jeweils nur für das geltende Steuerjahr und konnte jährlich verlängert werden. Eine weitere Besonderheit war, dass die Unternehmen keine eigenen Beschäftigten haben dürfen. Sämtliche Personalleistungen waren von externen Unternehmen zu beziehen.

Die Tonnagesteuer war in Norwegen von zwei Seiten in der Kritik. Beide Seiten erkannten, dass die norwegische Tonnagesteuer nicht wettbewerbsfähig war mit den europäischen Nachbarländern; tatsächlich waren die Umsätze norwegischer Reeder nicht vergleichbar angewachsen wie in anderen Ländern mit Tonnagesteuer. Verfechter der Tonnagesteuer waren für eine Anpassung der Vergünstigung nach europäischem Vorbild. Kritiker waren für die Abschaffung der Vergünstigung, da die Profitabilität in der

¹³ Gem. der Mitteilung C(2004)43 der Europäischen Kommission können Third-party Shipmanager nur in Bezug auf jene Schiffe Vergünstigungen erhalten, für die sie mit dem gesamten technischen und personellen Management betraut sind.

Branche geringer war als in anderen Branchen und die Vergünstigung dadurch zu Fehlallokationen führte.¹⁴ In der Folge ist die Tonnagesteuer nach europäischem Vorbild reformiert worden. Seit 2008 fallen sämtliche Einkünfte in Zusammenhang mit der Beereederung des eigenen Schiffs unabhängig von der Gewinnverwendung unter die begünstigte Besteuerung.

Der Vergleich mit den anderen Systemen in Europa macht deutlich, dass die deutsche Tonnagesteuer ähnlich ausgestaltet ist wie in den meisten anderen Ländern; dies mag nicht zuletzt auf die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission zu staatlichen Beihilfen im Maritimen Sektor¹⁵ zurückzuführen sein. Zwei Systeme unterscheiden sich wesentlich von den etablierten Tonnagesteuern, welche aber entweder wegen fehlender Wettbewerbsfähigkeit mit anderen Ländern reformiert wurden (Norwegen) oder aber deren Einklang mit europäischem Recht in Frage steht (Zypern). Deutschland spielt folglich auf den ersten Blick keine Sonderrolle in der steuerlichen Begünstigung von Reedereien. Inwieweit aber kleinere Unterschiede in der Ausgestaltung (Flaggenbindung und begünstigter Personenkreis) Auswirkungen auf die Effizienz der Steuervergünstigung haben, wird in Abschnitt E.2 diskutiert.

Die große Zahl an Anwendungsfällen der Tonnagesteuer lässt eine große Zahl an Evaluationen über die Wirkung des steuerlichen Anreizes erwarten. Öffentlich zugängliche Untersuchungen zur Effizienz und Effektivität der Tonnagesteuer sind allerdings rar. Empirische Untersuchungen zur Wirkung der Tonnagesteuer auf das Investitionsverhalten sind nicht bekannt. In jüngerer Zeit gab es eine Untersuchung von Leggate und McConville (2005) zur Tonnagesteuer in Großbritannien sowie eine Untersuchung von Marlow und Mitroussi (2008) zur Tonnagesteuer in Griechenland. Beide Studien beschränken sich aber auf deskriptive Statistiken. Valide Aussagen zur Wirkung der Tonnagesteuer auf die Investitionstätigkeit von Reedereien oder Verhaltensreaktionen von Reedereien auf eine Abschaffung der Steuervergünstigung sind nicht bekannt.

In Großbritannien wurde die Tonnagesteuer im Jahr 2000 eingeführt. Leggate und McConville (2005) bewerten in ihrer Studie den Erfolg der britischen Tonnagesteuer anhand der Entwicklung der Tonnage bzw. der Flotte unter britischer Flagge sowie anhand der Entwicklung der offshore beschäftigten Offiziere und Seeleute. Von März 2000 bis Januar 2005 stieg nach dieser Studie die Anzahl von Schiffen unter Tonnagesteuer von anfangs 134 auf 816 an, die Anzahl der Reedereien von 10 auf 76. Etwa 57% der unter britischer Tonnagebesteuerung befindlichen Schiffe fuhren 2005 unter britischer Flagge oder einer Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates.¹⁶ Im Hinblick auf die Höhe der Tonnage finden die Autoren daher einen positiven Effekt der Tonnagesteuer.

In Großbritannien ist die Tonnagesteuer mit einer Fortbildungsverpflichtung für Seefahrer und Offiziere verknüpft. Je 15 Mann Besatzung aller unter Tonnagesteuer befindlichen Schiffe muss die Reederei die Ausbildung eines Offiziersanwärters über ein

¹⁴ Vgl. Zimmer (2006).

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission v. 17.1.2004, C(2004)43.

¹⁶ Seit dem Steuerjahr 2007/2008 dürfen neu in die Tonnagesteuer aufgenommene Schiffe nur noch unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaates fahren.

Jahr gewährleisten. Der Offiziersanwärter muss die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates und seinen Wohnsitz in Großbritannien haben. Stattdessen kann auch eine Ausbildungsersatzabgabe („payment in lieu of training“ PILOT) in Höhe von monatlich 550 GBP bezahlt werden. Von 1997 bis 2003 sank die Gesamtzahl an britischen Offiziersanwärtern in Großbritannien um 8%; weitaus mehr erhöhte sich die Abbrecherquote in der Ausbildung. Zwar erhöhte sich die Zahl der insgesamt auf den unter Tonnagesteuer befindlichen Offiziere jährlich, bedingt durch die Zunahme der Anzahl Schiffe. Gleichzeitig nahm der prozentuale Anteil britischer Offiziere oder Offiziere aus den übrigen Mitgliedstaaten aber kontinuierlich ab.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die britische Tonnagesteuer zwar die Gesamttonnage, aber (aufgrund ihrer stetig wachsenden Größe) nicht die Anzahl der Schiffe substantiell erhöhen konnte und die durch die höhere Zahl an Schiffen geschaffenen Arbeitsplätze vornehmlich Nicht-EU-Ausländern zugute kamen. Problematisch sehen die Autoren insbesondere die Möglichkeit der Reeder, der Ausbildungsverpflichtung durch die Zahlung einer Ausbildungsabgabe zu entgehen. Sie registrierten mit Einführung der Tonnagesteuer des Weiteren einen verstärkten Zustrom ausländischer Reeder, die zunehmend über Niederlassungen in Großbritannien strategisch und operativ tätig wurden.

Marlow/Mitroussi (2008) untersuchen die griechische Tonnagesteuer und vergleichen diese mit den Systemen in Großbritannien, den Niederlanden, Panama und Liberia. Für den Vergleich werden die Barwerte der unter Tonnagesteuer anfallenden Steuerzahlungen für verschiedene Schiffstypen herangezogen. Die Autoren leiten daraus für das griechische Tonnagesteuersystem eine mittlere Anreizwirkung ab. In ihrer Schlussbetrachtung machen sie allerdings auch auf die womöglich gesunkene Bedeutung von Anreizen durch eine Tonnagesteuer aufmerksam, da alle relevanten Standorte ein vergleichbares System anwenden.

D. Begründung der Steuervergünstigung

Dieser Abschnitt diskutiert die Begründung für die Tonnagesteuer vor dem Hintergrund der Bedeutung der Seeverkehrswirtschaft und ihrer besonderen Struktur im globalen Wettbewerb. Es wird dabei nur auf die vom Gesetzgeber genannte Begründung einer Sicherung des Reedereistandorts eingegangen. Eine weitergehende Analyse, nämlich inwieweit auch eine Sicherung des Wirtschaftsstandorts durch eine solche Regelung erreicht wird, kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.

D.1. Bedeutung der Seeschifffahrt für die nationale Wirtschaft

Zwei Drittel aller gehandelten Waren werden weltweit über den Seeweg transportiert. Nach einer Studie von Kumar/Hofmann (2002) liegt Europa beim Handel über den Seeweg weltweit an zweiter Stelle. Das Gesamtseehandelsvolumen betrug 2000 5,2 Mrd. t. Die Europäische Kommission schätzt, dass 90% des Handels in und aus der EU sowie 40% des europäischen Binnenhandels auf dem Seeweg geschieht (Europäische Kommission 2006a). Die Bedeutung dieses Transportwegs ist daher vor allem auch in Zeiten der Globalisierung unschwer zu erkennen.

Die Seeschifffahrt ist einer der weltweit mobilsten Wirtschaftssektoren. Die Bindung von Reedereien an einen bestimmten Ort ist naturgemäß sehr gering, da das wesentliche Kapital einer Reederei das Schiff bzw. die Flotte selbst ist. Aus mehreren Gründen sind Volkswirtschaften daher an einem Erhalt ihrer nationalen Handelsflotten interessiert und versuchen, diese durch Subventionsanreize zu binden. Folgende Funktionen der Seeschifffahrt und dadurch die Begründung für den Erhalt und die Förderung nationaler Reedereien und Flotten werden aufgeführt:¹⁷

- Transportfunktion,
- Versorgungsfunktion,
- Beschäftigungsfunktion,
- Wachstumsfunktion,
- Devisenfunktion,
- Sicherheitsfunktion,
- Strukturpolitische Funktion,
- Prestigefunktion.

Nicht alle Funktionen allein unterstützen das Argument, dass eine eigene Handelsflotte betrieben werden soll. So sind etwa die Prestigefunktion oder die Devisenfunktion keine ernst zu nehmenden Begründungen, weil Wirtschaftspolitik keinen reinen Prestigezielen folgen sollte und die Sicherung von Deviseneinnahmen allenfalls für ein Entwicklungsland eine Legitimation einer besonderen Förderung darstellen könnte. Die Sicherung der Versorgung und funktionierender Transportsysteme scheidet als Subventionsgrund ebenfalls aus, weil der global diversifizierte Seeschifffahrtmarkt diese Leistun-

¹⁷ Vgl. Goss/Marlow (1993); Sletmo (2002); Hartmann (2006: 51ff.).

gen auch ohne die Existenz einer nationalen Flotte bereitstellen würde. Umgekehrt können Gefahren, die der Seeschifffahrt durch kriegerische Konflikte oder Piraterie drohen, durch die Existenz einer heimischen Flotte nicht verringert werden. Als Begründungen ernster zu nehmen sind demgegenüber die Beschäftigungs-, Wachstums-, Sicherheits- und die strukturpolitische Funktion.

Beschäftigung

Eine aktive Handelsflotte impliziert Arbeitsplätze auf dem Schiff (offshore) und an Land (onshore). Neben den klassischen Arbeitsplätzen auf dem Schiff (Besatzung, d.h. Seeleute, Ingenieure und Offiziere) gehören hierzu die onshore-Beschäftigten der Reedereien, welche für die Transportlogistik, das Schiffsmanagement und die allgemeinen Verwaltungstätigkeiten zuständig sind. Die Bedeutung von und der Bedarf nach hoch qualifiziertem Personal nimmt mit der Technologisierung der Seeschiffe und dem Abbau an Arbeitsplätzen für einfache Seeleuten an Bord zu. Hoch qualifizierte Fachkräfte wiederum helfen, maritimes Know-how zu erhalten und weiterzugeben. Indirekt kann eine starke Handelsflotte auch die entsprechenden Dienstleistungsunternehmen an Land, wie Schiffsmanager, Hafenwirtschaft oder den Schiffsbau und seine Zulieferer stärken.

Wachstum und strukturpolitische Funktion

Die Seeverkehrswirtschaft ist derzeit geprägt durch eine starke Wachstumsphase, bedingt durch die Zunahme des weltweiten Handels mit Gütern, welcher zu großen Teilen über den Seeweg erfolgt. Die Partizipation einer Volkswirtschaft an diesem Wachstum hat positive Effekte für das gesamte Wirtschaftswachstum. Daraus ergibt sich auch die strukturpolitische Funktion: Küstennahe Gebiete sind wirtschaftlich eng mit dem Seeverkehr, der Hafenwirtschaft, dem Schiffsbau sowie den maritimen Dienstleistungen verbunden. Der Erhalt einer Flotte fördert die dort ansässige Wirtschaft.

Sicherheit

Sicherheit auf See wurde bisher in engen Zusammenhang mit der Flagge des Schiffs gebracht, da nur über die Flagge nationale Sicherheitsstandards an Bord durchgesetzt werden können. Durch die Angleichung der Sicherheitsstandards durch internationale Organisationen wie die International Maritime Organisation der Vereinten Nationen (IMO) sinkt die Bedeutung der Sicherheitsfunktion durch die nationale Flagge.¹⁸

Nicht nur in der Literatur (vgl. zuletzt Marlow/Mitroussi 2008), sondern auch in der Politik besteht weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit zur Subvention der Seeschifffahrt. So verfolgt die Europäische Union seit Mitte der 1980er Jahre nachhaltig die Förderung des maritimen Sektors. Im Grünbuch zur künftigen Meerespolitik in der EU (Europäische Kommission 2006b) wird der Seeverkehr als zentral für die Wirtschaft, insbesondere den Außenhandel, angesehen. Die Wertschöpfung in diesem Sektor wird auf 20 Mrd. Euro quantifiziert. Der Seeverkehr wird auch als Katalysator für den

¹⁸ Vgl. Hartmann (2006:54).

Schiffsbau, Schiffsausrüstung und maritime Dienstleistungen gesehen. Vor diesem Hintergrund zielt die Politik auf einen nachhaltigen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des maritimen Sektors in Europa.

In Deutschland wurde die Entscheidung zur Förderung der Seeschifffahrt zuletzt nochmals auf der 5. Nationalen Maritimen Konferenz bekräftigt (BMWi 2006). Auch das Bundesverfassungsgericht unterstrich in einem Urteil die Bedeutung einer deutschen Handelsflotte.¹⁹

Zwar ist die Sichtweise, dass Deutschland sich durch die Tonnagesteuer an einer Art von internationalem Subventionswettbewerb beteiligt, nicht unzutreffend. Allerdings ist eine weltweite Steuerharmonisierung zur Sicherung einer höheren Besteuerung dieses Wirtschaftszweiges eine gänzlich irrealer Perspektive, weil die Branche einen globalen Charakter hat und die Unternehmen eine sehr hohe Standortmobilität aufweisen. Ein Land, das im Alleingang versuchen würde, sich dieser sektoralen Förderung zu verschließen, würde durch Abwanderung bestraft, selbst wenn es im unverzerrten Wettbewerb attraktive Standortfaktoren für die Seeschifffahrt aufweisen würde. Vor diesem Hintergrund ist die steuerliche Förderung der Seeschifffahrt als klassische „second best“-Politik zu interpretieren. Diese ist vertretbar, weil die „first best“-Politik, die global koordinierte Verständigung auf einen Subventionsverzicht, nicht realisiert werden kann.

D.2. Struktur der Seeverkehrsmärkte und Steuerwettbewerb

Der Seeschifffahrtssektor ist hoch komplex.²⁰ In den letzten Jahren hat sich die Branche zu einem weit verzahnten System einzelner Teilleistungen entwickelt. Neben diesem Zusammenspiel einzelner Dienstleister und Unternehmer ist die Branche auch durch die hohe Internationalität gekennzeichnet, die nicht nur durch die Beförderungsleistungen zwischen verschiedenen Ländern, sondern auch durch die Tatsache hervorgerufen wird, dass die einzelnen Dienstleister und Unternehmer wegen der besonderen Struktur dieser Branche nicht alle im gleichen Land und damit nicht dem gleichen Rechtssystem unterworfen sind.

Durch die hohe Mobilität der einzelnen Teilleistungen im Seeverkehr internationalisiert sich auch die Kostenstruktur der Reedereien. Mayr und McGrath (1997) untergliedern die Kostenstruktur für die Trampschifffahrt in 11 Kostenelemente, von denen nur zwei durch eine rein nationale Preisfindung bestimmt sind und ein Element teils national und teils internationale Ausprägungen aufweist (vgl. Tabelle 4).

Der Großteil der laufenden Kosten sowie der einmaligen Kosten in Zusammenhang mit dem Kauf und Reparaturen des Schiffs werden nicht national beeinflusst, da die Leistungen weitgehend international allokiert werden können. Die allgemeinen Verwaltungskosten sowie Kosten für das Schiffsmanagement sind zwar abhängig vom Sitz der

¹⁹ Vgl. BVerfG v. 10.01.1995, BVerfGE Bd. 92, 26, 43.

²⁰ Vgl. unter vielen Roe (2007).

Reederei und damit national bestimmt. Mayr/McGrath argumentieren aber, dass diese Kosten umgerechnet auf die Gesamtkosten einen nur geringen Teil ausmachen und daher vernachlässigbar seien. Mayr/McGrath sehen Eigenkapitalkosten ebenfalls als national bestimmt. Sie seien insbesondere in der langfristigen Planung der Reedereien ein relevanter Faktor, da sie den langfristigen Fortbestand der Branche im jeweiligen Land beeinflussen.

Tabelle 4: Kostenstruktur in der Trampschifffahrt

Kostenelemente	Preisbildung
Eigenkapitalkosten	National/international
Ertrag- und Substanzsteuern	National
Verwaltungskosten am Sitz des Reeders	National
Fremdkapitalkosten	International
Kaufpreis der Schiffe	International
Besatzung	International
Unterhalt	International
Reparaturen	International
Versicherung	International
Lagerung	International
Hafengebühren	International

Quelle: nach Mayr/McGrath (1997).

Steuerzahlungen der Reederei sind dagegen sowohl in der langfristigen als auch in der kurzfristigen Planung relevanter Bestandteil der Kosten. Die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Sitz des Unternehmens und ist folglich ausschließlich national bestimmt. Die Wahrscheinlichkeit für Abwanderungen der Reedereien aufgrund einer im Vergleich zu anderen Standorten höheren Ertrag- und Substanzsteuerbelastung wird daher als hoch eingeschätzt (vgl. auch Gardner/Goss/Marlow, 1984), wenngleich sie auch soweit bekannt nicht empirisch belegt ist.²¹ Ein wesentliches Instrument der Standortpolitik eines Landes, das den maritimen Sektor erhalten will, ist daher eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung. Diese besondere Kostenstruktur ist sicherlich ein Grund dafür, dass der maritime Sektor in allen bedeutenden Seeverkehrsstandorten spezielle steuerliche Anreize bis hin zu gänzlichen Steuerbefreiungen genießt.²²

²¹ Eine empirische Untersuchung des Einflusses der vielfältigen Steueranreize für den Seeverkehrssektor im internationalen Vergleich erscheint daher notwendig, kann im Rahmen dieser Studie aber nicht geleistet werden. Zu den Ansatzpunkten einer solchen Untersuchung vgl. Abschnitt E.1.

²² Vgl. Abschnitt C für Europa. Auch die bedeutenden Standorte in Asien wie Singapur, Hong Kong und Dubai gewähren der ansässigen Seeverkehrswirtschaft umfassende Steueranreize sowie direkte Subventionen.

D.3. Möglichkeiten der Förderung und ihre Wirkungsweise

Die spezielle Struktur des Seeverkehrssektors, die Bedeutung der Seeverkehrswirtschaft für Deutschland sowie der internationale Wettbewerb sprechen für eine Förderung der Seeverkehrswirtschaft in Deutschland, auch weil ein einzelnes Land sich der global üblichen Förderpraxis nicht entziehen kann. An dieser Stelle soll nun die Art der Förderung und die instrumentelle Geeignetheit der Tonnagesteuer diskutiert werden.

Grundsätzlich kann die Seeverkehrswirtschaft direkt mittels Finanzhilfen oder indirekt mittels Steuervergünstigungen gefördert werden. Im Allgemeinen wird direkte Förderung für genau abgrenzbare Projekte herangezogen; indirekte Förderung streut wesentlich breiter.²³ Die Wahl des geeigneten Instrumentariums ist letztendlich von der verfolgten Zielsetzung abhängig. So gibt es im Maritimen Sektor in Deutschland sowohl Finanzhilfen als auch Steuervergünstigungen. Die bestehenden Finanzhilfen zielen vor allem auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation sowie den Schiffsbau. Die Steuervergünstigungen auf eine Sicherung des Reedereistandorts und ebenfalls eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation inländischer Seeleute. Die vom Gesetzgeber genannte Zielsetzung bei der Tonnagesteuer – nämlich die Sicherung des Reedereistandorts Deutschlands – ist von eher umfassendem Charakter.²⁴ Eine Subventionierung gleich welcher Art darf bei dieser Zielsetzung nicht verzerrend wirken, indem sie weniger profitable Reedereien gegenüber profitablen Reedereien bevorzugt. Gegeben die Kostenstruktur nach Mayr/McGrath (1997) ist es sinnvoll, wenn sie zudem an den national geprägten Ertrag- und Substanzsteuern oder an den Verwaltungskosten am Sitz des Unternehmens ansetzen bzw. diese implizit verringern.

Da die Literatur Steuern als bedeutenden Kostenfaktor mit einem Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Reedereistandorts identifiziert, liegt es nahe, den Standort mithilfe einer Steuervergünstigung zu fördern. Gleichwohl soll hier – aufgrund der begrenzten personellen und zeitlichen Ressourcen kurz – umrissen werden, wie eine Finanzhilfe als Alternative zur Steuervergünstigung gestaltet sein könnte. Eine Finanzhilfe könnte beispielsweise an den Verwaltungskosten am Sitz des Unternehmens ansetzen, indem die Beschäftigung des onshore beschäftigten Personals durch Lohnzuschüsse begünstigt wird. Eine Kopplung der Finanzhilfe an den anderen national bestimmten Kostenfaktor – die Steuerbelastung – wäre ebenfalls denkbar. Da die Finanzhilfe dann aber entsprechend einer Steuervergünstigung wirken würde, wäre es sicherlich naheliegender, eine Steuervergünstigung als Instrument heranzuziehen. Insgesamt erscheint daher der Einsatz einer Finanzhilfe nur zur Senkung der Verwaltungskosten sinnvoll. Inwieweit diese den Reedereistandort erfolgreich sichern könnte, kann im Rahmen dieser Studie aber nicht abschließend beantwortet werden. Tendenziell dürfte sie bei hoch profitablen Reedereien im Vergleich zu einer Maßnahme, die die Steuerbelastung insgesamt senkt, einen geringeren Effekt haben.

²³ Vgl. BMBF (2007:67 ff.).

²⁴ Es sei hier nochmals darauf verwiesen, dass in diesem begrenzten Bericht die Zielsetzung des Gesetzgebers nicht diskutiert werden kann.

Steuerlich gibt es mehrere Möglichkeiten der Vergünstigung. Die klassischen steuerlichen Anreize bestehen in einer Minderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, der Anwendung eines niedrigeren Steuersatzes oder einem Abzug von der Steuerschuld.²⁵ Als Instrument, das an der *Bemessungsgrundlage* anknüpft, ist eine beschleunigte Abschreibung oder eine Überabschreibung der eingesetzten Handelsschiffe denkbar. Eine beschleunigte Abschreibung hat lediglich einen Zinsvorteil durch die zeitliche Verschiebung von Steuerschuld zur Folge; eine Überabschreibung bringt dagegen eine definitive Steuerentlastung. Darüberhinaus könnte ein erhöhter Abzug für laufende Aufwendungen eingeführt werden, welcher in gleicher Weise wie die Überabschreibung wirkt. Die Überabschreibung wie der erhöhte Abzug senken den steuerpflichtigen Gewinn in jedem Wirtschaftsjahr. Die Steuerbelastung einer Reederei läuft daher gleich mit der Entwicklung des tatsächlichen Gewinns. Bei niedrigen Gewinnen oder Verlusten bleibt das Unternehmen durch das höhere Abschreibungsvolumen länger in der steuerlichen Verlustzone und kann Verlustverrechnung und -vorträge nutzen. Bei hohen Gewinnen aber bleibt der Anreiz, Steuersubstrat ins Ausland zu verlagern.

Ein gesonderter *Steuersatz* für Reedereien führt zu einer Senkung der Steuerbelastung und kann, bei ausreichender Absenkung, den Anreiz der Abwanderung hemmen. Ein Sondersteuersatz ist grundsätzlich geeignet, eine allgemeine Vergünstigung für Reedereien zu erreichen, da er breit auf den gesamten steuerpflichtigen Gewinn wirkt und nicht, wie Anreize in der Bemessungsgrundlage, die Aufwandsseite betrifft. Da einige Länder im internationalen Wettbewerb aber Nullsteuersätze auf die Gewinne mit Schiffen erheben, ist eine entsprechend hohe Absenkung des Steuersatzes notwendig, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. Es ist fraglich, ob ein solcher Sondersteuersatz politisch vermittelbar und durchsetzbar ist.

Der Abzug von der *Steuerschuld*, also eine Steuergutschrift oder eine Zulage, wirkt, sofern bei Verlusten eine Rück- und/oder Vortrag der Gutschrift möglich ist, genauso wie eine Bemessungsgrundlagenvergünstigung. Wenn eine Steuergutschrift im Falle einer zu niedrigen verrechenbaren Steuerschuld oder im Fall von Verlusten dagegen vergütet wird, so führt sie darüberhinaus zu unmittelbaren Liquiditätseffekten beim Steuerpflichtigen. Sie hat gleichwohl wie die übrigen genannten Instrumente den Effekt, dass Reedereien in Gewinnphasen größere Anreize zur Steuersubstratverlagerung ins Ausland haben.

Die Begünstigungswirkungen aller klassischen Instrumente für steuerliche Anreize in der Ertragsbesteuerung sinken mit steigenden Gewinnen. Vor allem die Instrumente, die an der Bemessungsgrundlage sowie der Steuerschuld anknüpfen, wirken in stärkerem Ausmaß bei niedrigen Gewinnen. Die Wirkung des Sondersteuersatzes greift zwar umfassend, ist aber mit oben genannter Durchsetzungsschwäche behaftet, wenn er in ausreichender Höhe gewährt werden soll. Von ganz anderer Art ist die in Deutschland angewandte Tonnagesteuer. Sie ist zwar im deutschen EStG als Instrument, das an der Bemessungsgrundlage ansetzt, ausgestaltet. Allerdings wandelt sie die gewinnabhängige in eine substanzabhängige Bemessungsgrundlage um, auf welche der normale ESt-

²⁵ Vgl. Jacobs (2007:129ff.) sowie bezogen auf den maritimen Sektor Marlow (2002).

Satz bzw. KSt-Satz angewandt wird. Dadurch wirkt die Tonnagesteuer anders als die sonst üblichen steuerlichen Anreize. Bei Verlusten wird sie definitiv, während die Ertragsbesteuerung Verlustverrechnung bzw. Verlustvorträge ermöglicht. Einschränkend mag hier angemerkt sein, dass die Belastung in Verlustfällen in Abhängigkeit von der tatsächlichen Ausgestaltung der Tonnagesteuer mehr oder minder stark das Unternehmen treffen kann. Mit steigenden Gewinnen der Reederei sinkt die Gesamtsteuerbelastung als Quotient der Steuerschuld und des Gewinns. Genau dieser Effekt steht in Einklang mit der Zielsetzung der Steuervergünstigung. Die Gefahr der Abwanderung der Reedereien ist besonders in Gewinnphasen groß, da im Ausland Tonnagesteuersysteme oder Befreiungen gewährt werden.

Durch die Abkopplung der Tonnagesteuer vom Gewinn kann einer Verlagerung von Geschäftsaktivitäten entgegengewirkt werden. Für die Reedereien ist die Steuerbelastung abschätzbar, die Steuerschuld wird zum fixen Kostenbestandteil. Der Argumentation von Mair/McGrath (1997) folgend verlieren damit die national geprägten Kosten ihre Bedeutung und eine internationale Ressourcenallokation frei von nationalen Verzerrungen wird möglich.

Des Weiteren zeichnet sich die Tonnagesteuer durch eine vergleichsweise große Flexibilität im Hinblick auf strukturelle Änderungen der Schiffsmärkte aus, da sie nur an den Faktor Tonnage anknüpft. Diese Eigenschaft eines Anreizes für Reedereien ist in der sich stark ändernden und von internationalen Einflüssen hochgradig abhängigen Branche notwendig (vgl. Roe 2007). Ein weiterer Grund für das Gewähren einer Tonnagesteuer liegt im internationalen Steuerwettbewerb. Alle Länder mit einem bedeutenden maritimen Sektor gewähren steuerliche Vorteile bis zur völligen Steuerbefreiung.²⁶ Da ein Ende dieses Trends nicht absehbar ist, ist auch für Deutschland die Beibehaltung einer Tonnagesteuer zu empfehlen. Nicht zuletzt, weil die Abwanderung von Reedereien aufgrund der besonderen Struktur der Seeschiffahrtsmärkte sehr leicht möglich ist (vgl. auch Knudsen 1997).

Zwar führt eine Tonnagesteuer auf den ersten Blick zu Mindereinnahmen der Finanzverwaltung im Vergleich zu einer Normalbesteuerung. Allerdings kann durch die Planbarkeit und die Deklaration des Gewinns in Deutschland die Wahrscheinlichkeit einer Reinvestition der Gewinne im Inland erhöht werden und dadurch die Branche gestärkt werden.

²⁶ Vgl. den europäischen Vergleich der Tonnagesteuern in Abschnitt C. Steuererleichterungen werden des Weiteren auch von bedeutenden Reedereistandorten wie Singapur (Steuerbefreiung), Hong Kong (Steuervergünstigung) und Dubai (Steuerbefreiung) oder die Staaten mit offenen Schiffsregistern wie Panama oder Bermuda (Steuerbefreiung) gewährt.

E. Effektivität und Effizienz

In diesem Abschnitt werden Statistiken zusammengestellt, die Hinweise zur Frage liefern, inwieweit die Tonnagesteuer ihr Ziel erreicht (Effektivität) und inwieweit das Ausmaß der Zielerreichung im Vergleich zu anderen denkbaren Förderinstrumenten in einer günstigen Relation zu den mit der Tonnagesteuer verbundenen Steuerausfällen steht (Effizienz).

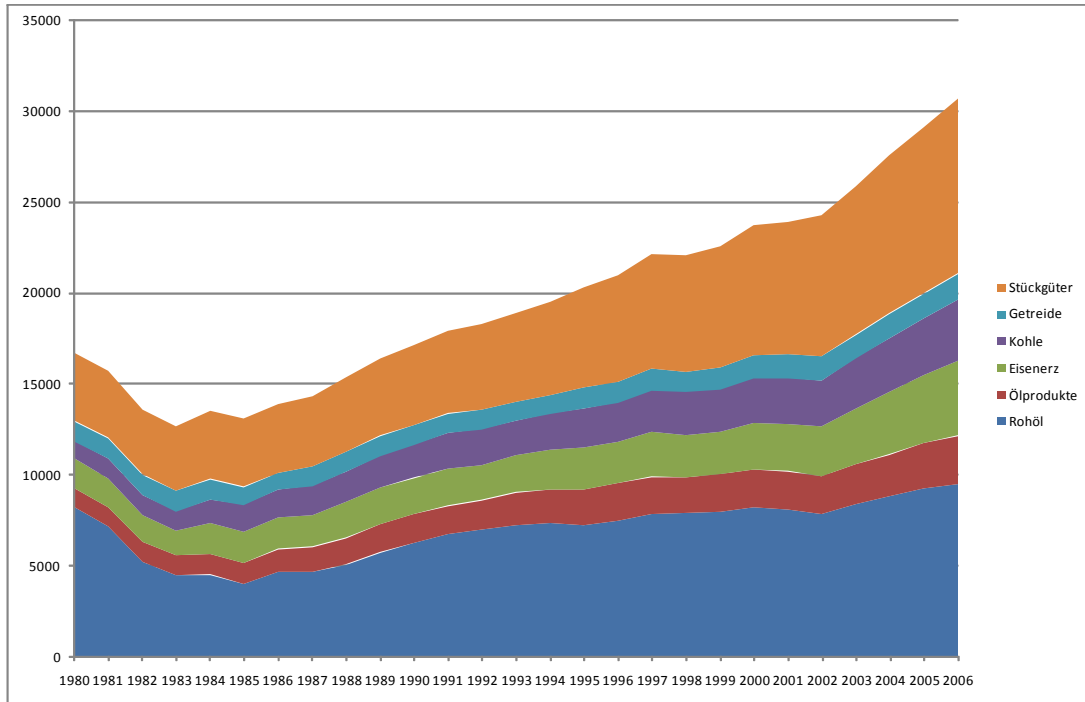
E.1. Einfluss der Tonnagesteuer auf den Schifffahrtsstandort Deutschland

Die Tonnagesteuer zielt auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Reeder und die Sicherung des maritimen Standorts Deutschland. Der maritime Sektor weist, wie noch gezeigt wird, seit einigen Jahren stete Wachstumsraten auf. Insofern liegt der Schluss nahe, dass die Einführung der Tonnagebesteuerung einen Einfluss auf die Entwicklung der Branche hatte und hat. Allerdings wird die Branche nicht allein vom deutschen Besteuerungsklima beeinflusst, weitaus wichtiger dürfte die Entwicklung des weltweiten Anstiegs des Seehandels sein, an welchem deutsche Reeder partizipieren. Es sollte daher in dieser Studie interessieren, in welchem Umfang die Tonnagesteuer tatsächlich zur Sicherung des maritimen Standorts Deutschland beiträgt.

Grundsätzlich ist eine derartige Untersuchung mittels Panelschätzungen möglich. Nicht zuletzt wegen der hohen Sicherheitsvorschriften im internationalen Seeverkehr (insbesondere die nach internationalen Vorschriften für jede Reederei und jedes Schiff zu führenden Zeugnisse des Document of Compliance sowie des Safety Management Certificate gem. SOLAS Regel IX/4.1) in Zusammenhang mit den Schiffsregistern ergibt sich eine gute Informationslage, auf deren Basis ökonometrische Untersuchungen über den Einfluss der Tonnagebesteuerung in Deutschland unternommen werden können, die aber weit über den Rahmen dieser Studie hinausgingen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher lediglich auf deskriptive Statistiken, bei welchen ein Einfluss der Tonnagebesteuerung vermutet werden kann.

Die Globalisierung zeigt sich deutlich an der Entwicklung des Seehandelsvolumens. Der weltweite Seehandel ist seit 1985 auf einem stetigen Wachstumskurs (vgl. Abbildung 1). Die Wachstumsraten gemessen in Tonnenmeilen betragen seit 2002 etwa 6%. Die Bedeutung des Seehandels insbesondere für eine Exportnation kann daher nicht überschätzt werden. Eine Beteiligung deutscher Reeder am Wachstum des Seehandels ist daher für den maritimen Standort Deutschland als positiv einzuschätzen.

Abbildung 1: Entwicklung des weltweiten Seehandels in Tonnenmeilen

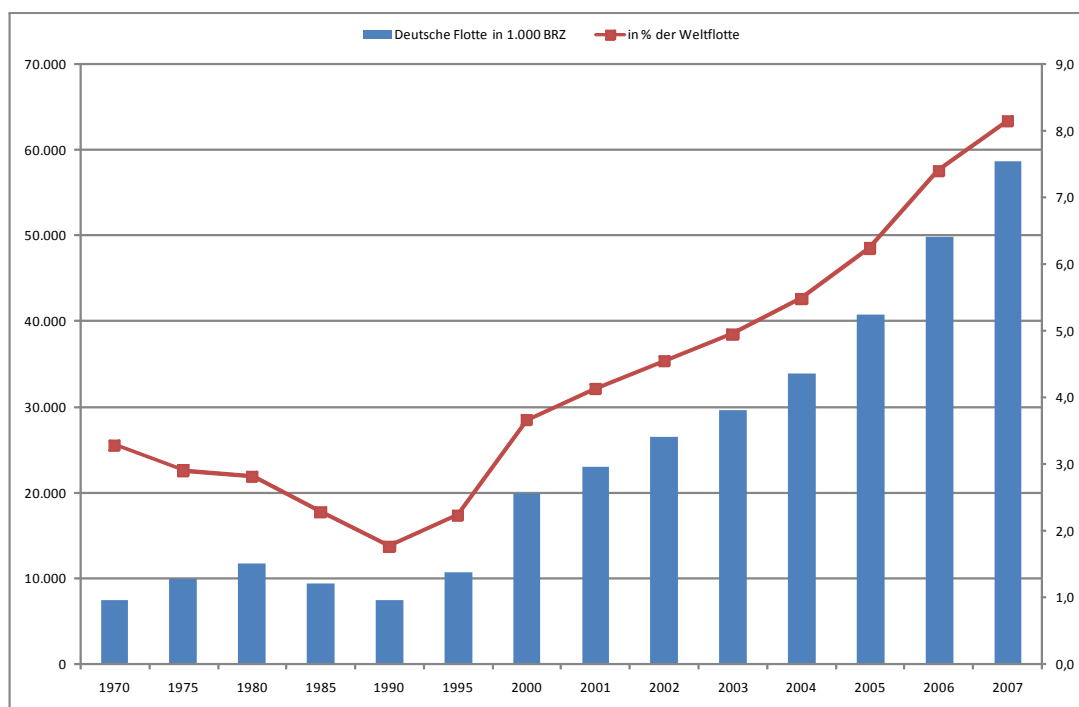


Quelle: ISL, Shipping Statistics Yearbook 1997/2007.

Die deutsche Handelsflotte wächst seit 1990 ebenfalls konstant (vgl. Abbildung 2).²⁷ Während die Handelsflotte 1990 noch 7,5 Mio. Bruttoregistertonnen (BRZ) umfasste, beträgt sie 2007 58,8 Mio. BRZ und ist damit fast achtmal so groß wie 1990. Nicht nur in absoluten Zahlen ist eine positive Entwicklung zu beobachten. Der Anteil deutscher Schiffe an der Welthandelsflotte stieg im gleichen Zeitraum ebenfalls von knapp 2% auf über 8% an. Ein besonders hoher Anstieg der Handelsflotte bei Einführung der Tonnagebesteuerung im Jahr 1999 ist gleichwohl nicht auszumachen. Zwar wuchs die Handelsflotte (in BRZ) von 1990 bis 1995 um 44% und von 1995 bis 2000 deutlich stärker um 85%. Von 2000 bis 2005 betrug der Anstieg 105%. Allein auf die Tonnagebesteuerung ist dieser Umstand aber nicht zwingend zurückzuführen. Ein Gutteil des Anstiegs dürfte einerseits der Entwicklung des Weltseehandels sowie auch weiteren Subventionsmaßnahmen wie der Erhöhung der Finanzhilfen ab 2002 zuzuschreiben sein.

²⁷ Auf Angaben vor 1990 wird im Folgenden wegen der dt. Wiedervereinigung und damit verbundenen Sprüngen in der Statistik nicht näher eingegangen.

Abbildung 2: Deutsche Handelsflotte im Vergleich zur Welthandelsflotte, 1970-2007



Quelle: VDR und ISL, *Shipping Statistics Yearbook 2007*.

Die Vergrößerung der Handelsflotte selbst ist aber kein eindeutiger Indikator für die wirtschaftliche Lage einer Branche, auf welche letztendlich die Tonnagebesteuerung abzielt. Wichtiger hierfür sind einerseits die Umsätze deutscher Reeder sowie andererseits die Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Nach Zahlen des VDR stiegen die Umsätze in der deutschen Seeschifffahrt von 4 Mrd. Euro im Jahr 1990 auf 16,2 Mrd. Euro im Jahr 2006 an. Wie Abbildung 3 zeigt, ist ab dem Zeitpunkt der Einführung der Tonnagebesteuerung ein stärkerer Anstieg der Umsätze zu erkennen. Die Umsätze fielen zwar kurzfristig Anfang dieses Jahrzehnts leicht (-6,8%), stiegen aber wieder deutlich an. Seit 2005 sind die Umsätze in der deutschen Seeschifffahrt mehr als sechs Mal so hoch wie noch zu Beginn der 1970er Jahre.²⁸ Zum Vergleich und unter Berücksichtigung der Wiedervereinigung: die Umsatzzahlen im Baugewerbe und Verarbeitenden Gewerbe betragen 2006 das 1,7-fache des Werts von 1990, in der Seeschifffahrt aber das 4-fache.²⁹

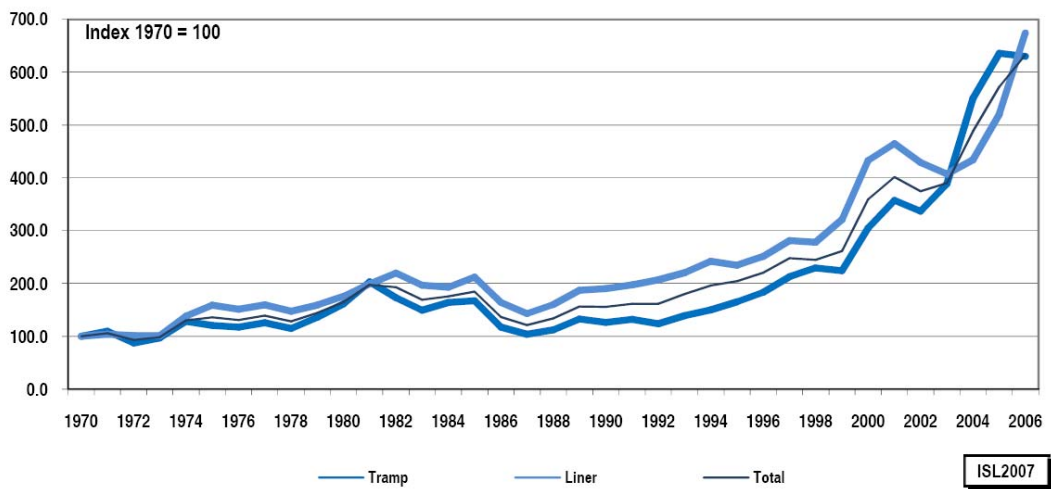
Die Umsatzsteigerung schlägt sich auch in einem höheren Investitionsvolumen nieder. So stieg die Anzahl für deutsche Eigner gelieferter Schiffe im Zeitablauf deutlich,

²⁸ Im Jahr 1970 betrug der Umsatz 2,6 Mrd. Euro, im Jahr 2005 14,7 Mrd. Euro (ISL, *Shipping Statistics Yearbook 2007*).

²⁹ Die Umsatzzahlen betragen im Baugewerbe/Verarbeitenden Gewerbe 1990 931 Mrd. Euro und 2006 1.589 Mrd. Euro (vgl. Statistisches Bundesamt). In der Seeschifffahrt betragen sie 4,0 Mrd. Euro im Jahr 1990 und 16,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.

zuletzt auf einen Umfang von 7,2 Mio. BRZ im Jahr 2005, was einem Plus gegenüber dem Vorjahr von 68% und gegenüber 1995 von über 600% gleichkommt.³⁰ Die Neuinvestitionen in Schiffe kamen 2005 nur zu 11,6% der Gesamt-BRZ deutschen Werften zugute. Bis auf die Jahre 2002 und 2003 lag diese Quote seit 2000 aber in ähnlichem Rahmen, weshalb durchaus von einem positiven Einfluss der Auftragslage von deutschen Reedern auf die deutsche Werftenindustrie und deren Zulieferindustrie ausgegangen werden kann.

Abbildung 3: Index der Umsatzentwicklung in der deutschen Seeschifffahrt



Quelle: ISL Shipping Statistics Yearbook 2007, VDR.

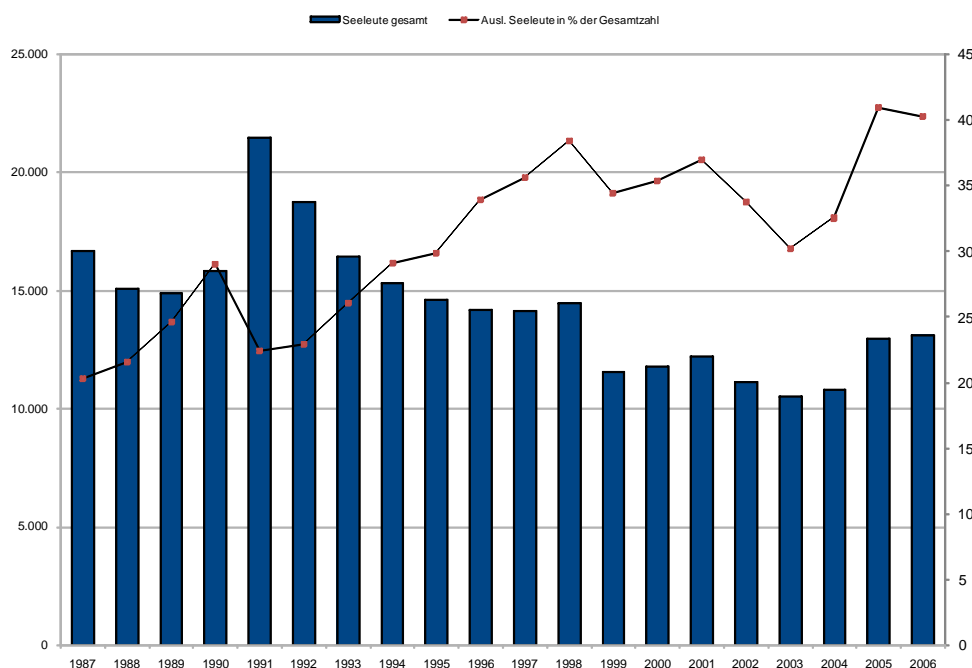
Für eine Beurteilung der Arbeitsmarktsituation in deutschen Reedereien sind sowohl die Offshore-Beschäftigten, d.h. die Besatzung der Schiffe, als auch die Onshore-Beschäftigten in den Reedereien selbst relevant.

Abbildung 4 zeigt, dass die auf Schiffen deutscher Eigner beschäftigten Besatzungsmitglieder insgesamt im Zeitablauf von 1991 bis 2006 abnahmen, trotz stark gestiegener Tonnage und gestiegener Anzahl Schiffe in deutschem Eigentum. Deutlich zu erkennen ist ein Rückgang der Offshore-Beschäftigten ab 1999. Dies hat mit Änderungen der Schiffsbesetzungsverordnungen zu tun. Mit dem Seeschifffahrtsanpassungsgesetz wurden die Vorschriften für Schiffe unter deutscher Flagge geändert, die Besatzungsgrößen für Schiffe verringert. Eine weitere Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung führte 2004 zu einer nochmaligen Verringerung der Mindestbesatzungsgröße. Gleichzeitig wuchs auch die Größe der einzelnen Schiffe an, weshalb nochmals die Besatzung umgerechnet auf die Tonnage sank. Der Anstieg der Offshore-Beschäftigten ab 2005 ist einerseits auf die Vereinbarungen der 4. Maritimen Konferenz zu einer Mehrbeschäftigung inländischer Seeleute und andererseits auf den deutlichen Anstieg der in deutschem Eigentum stehenden Schiffe zurückzuführen.

³⁰ Vgl. ISL, Shipping Statistics Yearbook 2007, S. 216.

Der Ausländeranteil an den Offshore-Beschäftigten stieg von 22% im Jahr 1991 auf 40% im Jahr 2006 an. Ein erster Schluss legt nahe, dass der Anstieg der Schiffe unter deutschem Eigentum keineswegs zu einer Sicherung der Arbeitsplätze aus deutscher Sicht geführt hat. Man muss dabei aber auch die Entwicklung im Seeverkehr, am Arbeitsmarkt für Seeleute sowie die Zielsetzung der Tonnagebesteuerung berücksichtigen.

Abbildung 4: Zahl der Offshore-Beschäftigten auf dt. Schiffen und Anteil Ausländer in %



Quelle: ISL, *Shipping Statistics Yearbook 2007*.

Einerseits hängt die Abnahme der Offshore-Beschäftigten mit den rechtlichen Rahmenbedingungen zusammen. Mindestbesatzungsgrößen sanken und dadurch in Zusammenhang mit höheren Bruttoreaumzahlen der Schiffe auch die Anzahl der Offshore-Beschäftigten. Zudem stieg der Ausländeranteil auch aufgrund gelockerter Vorschriften zur Nationalität der Besatzung. Andererseits ist die Entwicklung wirtschaftlich bedingt. Höhere Lohnkosten inländischer Besatzungsmitglieder im Vergleich zu ausländischen Besatzungsmitgliedern sowie Fachkräftemangel dürften für einen Anstieg des Ausländeranteils verantwortlich sein.

Eine Studie von BIMCO/ISF (2008) zeigt weltweit ein Überangebot an einfachen Besatzungsmitgliedern und einen weltweiten Nachfrageüberhang nach Offizieren. Der Trend wird sich in den folgenden Jahren verschärfen, da die Altersstruktur gerade in OECD Ländern einen Peak bei den 40- bis 50-Jährigen aufweist. 2005 waren über 25% der Offiziere aus OECD-Ländern über 50, mehr als 50% waren über 40 Jahre alt. Der Mangel an Offizieren aus Industrieländern, wo häufig das Führen der Flagge auch an die Nationalität des Kapitäns und der ersten Offiziere geknüpft ist, wird sich daher in

den nächsten Jahren selbst bei einer Abnahme des Welthandels über den Seeweg vergrößern. Zwar stellen Fernost-Staaten auch einen zunehmenden Anteil der Offiziere, allerdings werden diese vorwiegend auf eigenen Schiffen eingesetzt. Durch die zu erwartende weltweite Zunahme des Fachkräftemangels bleibt abzuwarten, wie sich der Anteil ausländischer Seeleute an der Gesamtbesatzung auf deutschen Schiffen entwickelt.

Letztendlich ist das Ziel der Tonnagebesteuerung aber nicht die Erhöhung der Offshore-Beschäftigten. Dieser Aspekt wird durch Finanzhilfen sowie den 40%igen Lohnsteuereinbehalt bei Seeleuten Rechnung getragen.³¹ Vielmehr ist die Sicherung des maritimen Sektors in Deutschland im Vordergrund.

An Land ist bei den Beschäftigten in deutschen Schifffahrts- und Maklerunternehmen ein positiver Trend zu beobachten. Zwischen 2000 und 2005 wuchs die Anzahl Onshore-Beschäftigter um 24% auf 19.700 an (BMWi 2006).

Inwieweit diese positiven Entwicklungen der Branche tatsächlich auf die Tonnagebesteuerung zurückzuführen sind, kann nicht präzise quantifiziert werden. Die deskriptive Analyse liefert allerdings starke Indizien, dass das vom tatsächlichen Gewinn abgekoppelte Besteuerungssystem einen Anteil an dieser Entwicklung hat.

E.2. Effizienz der Steuervergünstigung

E.2.1. Erfolgsgeschichte Tonnagesteuer?

Vor dem Hintergrund der sehr positiven Entwicklungen im Seeverkehrssektor (Abschnitt E.1) mag man sich die Frage stellen, ob die Tonnagesteuer in Deutschland womöglich zu attraktiv ausgestaltet ist. Die deutsche Flotte ist bspw. seit Einführung der Tonnagebesteuerung in Deutschland nicht nur absolut in hohem Maße gewachsen; auch der Anteil an Schiffen in deutschem Eigentum gemessen an der Welthandelsflotte hat sich in diesem Zeitraum von unter 4% auf über 8% erhöht. Da alle in diesem Sektor bedeutenden Staaten ebenfalls vergleichbare Steuervergünstigungen anbieten (Abschnitt C), liegt der Schluss nahe, dass die Ausgestaltung der Tonnagesteuer in Deutschland von ganz besonderer Attraktivität ist und nicht nur die vom Gesetz gewollten Destinatäre der Steuervergünstigung, also Reedereien, begünstigt, sondern auch von privaten Kapitalanlegern als Steuersparmodelle genutzt werden können. Setzt man zudem die im Subventionsbericht geschätzten Steuermindereinnahmen zu den Wirkungen in dieser eigentlich kleinen Branche in Relation, sind Überlegungen zu einer Modifikation der Tonnagesteuer sowie zu alternativen Förderinstrumenten unabdingbar.

Abschnitt C hat die unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der Tonnagesteuersysteme im EWR dargestellt. Die Systeme unterscheiden sich kaum in der Höhe der an der Tonnage anknüpfenden steuerlichen Bemessungsgrundlage, auf den der nationale persönliche Steuersatz angewandt wird. Durch einen besonders niedrigen Steuersatz lässt sich die hohe Attraktivität der deutschen Tonnagesteuer mit Blick auf zahlreiche inter-

³¹ So stieg beispielsweise die Anzahl der Berufseinsteiger in den letzten fünf Jahren von 348 auf 915 Personen, vgl. BMBVS, Pressemitteilung vom 22.11.2007.

nationale Vergleiche sicherlich nicht erklären.³² Die Tonnagesteuersysteme unterscheiden sich aber bezüglich der Voraussetzungen zur Inanspruchnahme. Einerseits gibt es Unterschiede bzgl. der zu führenden Flagge bzw. des Registers, in welches das jeweilige Schiff oder die Handelsflotte der Reederei eingetragen ist. Andererseits gibt es Unterschiede im begünstigten Personenkreis. Teils fallen nur Kapitalgesellschaften in den Anwendungsbereich der Tonnagesteuer, teils Personengesellschaften und teils außerdem natürliche Personen. Im Hinblick auf die Ausgestaltung des bestehenden Tonnagesteuersystems wird daher im Folgenden die Voraussetzung der Flaggenführung diskutiert. Außerdem wird der begünstigte Personenkreis betrachtet, welcher in Deutschland sehr breit gefasst ist und die Etablierung von Schiffsfonds für private Anleger erst ermöglicht. Schließlich werden alternative Tonnagesteuersysteme auf ihre Anwendbarkeit in Deutschland sowie alternative Förderinstrumente im Bereich der Steuervergünstigungen und der Finanzhilfen diskutiert.

E.2.2. Die Bedeutung der Flagge

Gegen die deutsche Tonnagebesteuerung wird teils eingewandt, dass sie nicht an das Führen der deutschen Flagge anknüpft. Von der Voraussetzung des Führens der nationalen Flagge (bzw. der Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates) erhofft man sich eine weitere Stärkung der jeweiligen Handelsflotte.

Die Flagge, unter welcher ein Schiff fährt, ist ausschlaggebend für das an Bord zur Anwendung kommende Recht. Von besonderer praktischer Relevanz ist das an Bord geltende Recht in Zusammenhang mit der Besatzung, welches wiederum die Höhe der Lohnkosten bestimmt. In Deutschland wie in den meisten anderen Industrieländern ist die Nationalität von Teilen der Besatzung vorgeschrieben, d.h. die Flaggenvoraussetzung kann indirekt die Beschäftigung inländischer Seeleute fördern. Eine Untersuchung von Leggate und McConville (2002) zeigt, dass die Schiffsregister von 60 Staaten mehrheitlich Restriktionen bzgl. der Nationalität der Besatzung aufwiesen. Nur in 35% der Staaten gab es keine Restriktionen. In 5 Staaten (darunter die USA und Italien) muss die gesamte Besatzung die jeweilige Nationalität bzw. zumindest den Wohnsitz im Inland haben. In 20 Ländern ist die Nationalität der oberen Offizierebene vorgeschrieben.

Problematisch sind die offenen Schiffsregister, die sogenannten „flags of convenience“, welche nicht an den (Wohn-)Sitz des Schiffseigners anknüpfen und weitaus weniger Regularien als es bspw. das deutsche Register vorschreiben. Die Sicherheitsanforderungen und deren Durchsetzung sind bei manchen offenen Schiffsregistern auf ein Mindestmaß beschränkt. Bis in die 1950er Jahre hatten die offenen Schiffsregister so gut wie keine Bedeutung; 1996 aber fuhr bereits über die Hälfte der gesamten Welthandelsflotte unter einer flag of convenience (vgl. Talley 2002). Von der Flaggenvoraussetzung bei der Tonnagesteuer verspricht man sich daher grundsätzlich auch erhöhte Sicherheitsbedingungen im Seeverkehr.

³² Vgl. stellvertretend für viele Studien die Gegenüberstellung nominaler Steuersätze in BMF 2008.

Nicht zuletzt aufgrund des Anstiegs des Anteils der Handelsflotte unter flags of convenience gibt es seit Beginn der 1980er Jahre Bemühungen, über internationale Übereinkommen effektive Sicherheitsstandards durchzusetzen, ohne diese an die Flagge selbst zu knüpfen. Dies geschieht insbesondere mit den Port State Controls (vgl. u.a. Paris MOU), bei welchen Schiffe im Hafen auf die Einhaltung der Sicherheitsstandards überprüft werden und bei Beanstandungen an einer Weiterfahrt gehindert werden.

Die Europäische Union diskutierte bereits mehrmals die Einführung eines europäischen Schiffsregisters, welches neben den nationalen Registern bestehen könnte (Urrutia 2006). Es sollte einen Mindeststandard bei der Sicherheit verlangen, aber gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit von Schiffen unter europäischer Flagge im Vergleich zu offenen Registern erhöhen. Dieses stößt aber allgemein auf Ablehnung der meisten Mitgliedstaaten.

Aufgrund der internationalen Entwicklungen im Bereich der Sicherheit sowie durch die Einführung von Zweitregistern durch Industrieländer, bei welchen neben einer Mindestzahl inländischer Besatzungsmitglieder weitere ausländische Besatzungsmitglieder zu ausländischem Lohnniveau beschäftigt werden können, scheint sich die Problematik mit den flags of convenience zu relativieren (vgl. Ma 2002).

Großbritannien hatte frühzeitig schon mehrere Zweitregister, welche in wirtschaftlicher Hinsicht attraktiver als das nationale Erstregister waren (insb. im Hinblick auf die Nationalität der Besatzung und das anzuwendende Sozial- und Arbeitsrecht). Zu den Zweitregistern gehören bspw. das Register der Isle of Man oder der Cayman Islands. In den Niederlanden ist das Register der Niederländischen Antillen eine Art Zweitregister. Die in den Zweitregistern geführten Schiffe fahren weiterhin unter britischer bzw. niederländischer Flagge (Kostka 1992). Die Voraussetzung der Eintragung ist in der Regel die Nationalität des jeweiligen Landes.

Internationale Register unterscheiden sich in dieser Voraussetzung von den typischen Zweitregistern. Sie stehen Schiffseignern aller Nationalitäten offen. Ansonsten werden weitgehend die gleichen Sicherheitsstandards wie beim Erstregister angewandt, die Besatzungsvorschriften sind, was die Nationalität der Besatzung sowie das anzuwendende Arbeits- und Sozialrecht angeht, weniger rigide. Die bekanntesten Internationalen Register führen Norwegen und Dänemark. Frankreich hat im Jahr 2005 ein internationales Schiffsregister als Nachfolger des Zweitregisters French Antarctic Territory eingeführt (UNCTAD 2006). Deutschland hat in diesem Zusammenhang eine Sonderrolle. Das 1988 eingeführte Internationale Schiffsregister erfordert eine parallele Eintragung im deutschen Erstregister und ist daher – trotz des Namens – nur deutschen Eignern zugänglich und daher eher als Zweitregister mit dem Großbritanniens vergleichbar.

Es ist fraglich, inwieweit das Einführen einer Voraussetzung zum Führen der deutschen Flagge oder der eines anderen EU-Mitgliedstaates zur Inanspruchnahme der Tonnagesteuer den Reedereistandort Deutschland bzw. die deutsche Handelsflotte tatsächlich stärken könnte. Nachdem sich die Sicherheitsstandards weltweit angleichen, tritt die Begründung einer höheren Sicherheit in den Hintergrund, wichtigste Motivati-

on der Flaggenvoraussetzung ist also eine Erhöhung der Beschäftigung inländischer bzw. europäischer Seeleute. Es gibt keine gesicherten Kenntnisse, dass die Flaggenbindung zu einer Mehrbeschäftigung führt. Problematisch dürfte in diesem Zusammenhang erstens der Mangel an qualifiziertem Personal sein (siehe BIMCO/ISF 2008) und zweitens die Zweitregister und Internationalen Register mit weniger rigiden Vorschriften bzgl. der Nationalität der Besatzung.

Insgesamt erscheint daher die Bedeutung der Flagge für einen Schifffahrtsstandort von zunehmend geringerer Relevanz. Obwohl die Europäische Kommission bei der Gewährung einer Tonnagebesteuerung das Führen der nationalen Flagge als Voraussetzung empfiehlt, erscheint eine Anknüpfung der deutschen Tonnagesteuer an die deutsche Flagge, wie sie teils gefordert wird, nicht sinnvoll – insbesondere vor dem Hintergrund eines wachsenden Fachkräftemangels in Deutschland und Europa.

Eine niederländische Studie (vgl. Peeters et al. 1994 zitiert von Marlow 2002) kommt zu dem Ergebnis, dass nur 30% der Wertschöpfung der niederländischen Seeverkehrswirtschaft von Schiffen unter niederländischer Flagge generiert werden. 70% werden direkt oder indirekt über Managementaktivitäten generiert, unter die auch das Management von Schiffen, die in anderen Schiffsregistern eingetragen sind, zählt. Eine Studie des ISL (1988) für den Schifffahrtsstandort Deutschland kommt zu einem ähnlichen Ergebnis im Hinblick auf die Bedeutung der landseitigen Wertschöpfung. Schiffseigner verlegen aufgrund der Flagge nicht den Sitz des Unternehmens selbst, sondern verlagern nur die Flagge über entsprechende Gestaltungen. Marlow (2002) erkennt sogar eine starke Affinität der Reeder mit der eigenen Flagge und erklärt sich Ausflaggung vornehmlich durch Kostenaspekte. Diese Erklärung ist empirisch von Bergantino/Marlow (1998) belegt. Ausflaggungen können aber auch durch ein zu niedriges Angebot an qualifiziertem Personal erfolgen, betrachtet man die Ergebnisse der BIMCO/ISF-Studie (2008). Die Tatsache der Ausflaggung bedeutet dabei nicht zwingend die Eintragung in eine der „berühmten“ offenen Register, denn mit dem wachsenden globalen Seeverkehr insgesamt wird weltweit qualifiziertes Personal knapp.

E.2.3. Schiffsbeteiligungen und Steuersparmodelle

Steuerliche Anreize, die bestimmte Investitionen gezielt fördern, stehen einerseits der Gefahr von missbräuchlichen Gestaltungsmaßnahmen und andererseits in der Gefahr einer übermäßigen Ausnutzung der steuerlichen Vorteile, welche letztendlich nicht dem Förderziel dienen.

Ein steuerlicher Anreiz muss daher so ausgestaltet sein, dass keine oder zumindest nur geringe Missbrauchstatbestände entstehen. So wurde die Sonderabschreibungsmöglichkeit von Handelsschiffen (§ 82f EStDV) für missbräuchliche Gestaltungen, insbesondere Verlustzuweisungen, genutzt.³³ Auch über die 1999 eingeführte Tonnagebesteuerung gab es über Schiffsfonds Möglichkeiten zur missbräuchlichen Gestaltung, welche sukzessive durch Gesetzesänderungen eingeschränkt wurden. Schiffsfonds werden als

³³ Vgl. Abschnitt A.2.

unternehmerische Beteiligungen in der Rechtsform der GmbH & Co KG gestaltet, wodurch Kapitalanleger als Kommanditisten Einkünfte aus Gewerbebetrieb erzielen. Ursprünglich waren insbesondere die Verlustnutzungsmöglichkeiten im Rahmen der Schiffsbeteiligungen für Anleger attraktiv. Sie konnten die mit dem Betrieb der Schiffe anfallenden Verluste, vor allem hohe Anfangsverluste bei der Anschaffung von Schiffen (und damit einhergehend hohen Anfangsabschreibungen), für Verlustzuweisungen nutzen, um übrige positive Einkünfte aus anderen Einkunftsquellen im Rahmen des zu versteuernden Einkommens zu mindern. Diese Möglichkeit eines Steuersparmodells ist bei der Tonnagebesteuerung eigentlich umgangen, da das Schiff, sobald der Reeder zur Tonnagesteuer optiert hat, grundsätzlich positive Einkünfte erzielt, da sich die Gewinnhöhe an der Schiffsgröße orientiert. Durch einen zeitlich verschobenen Anwendungsbereich der Tonnagesteuer um 2 Jahre konnten bis zum HBeglG 2004 in den ersten beiden Jahren erwirtschaftete Verluste genutzt werden. Diese und andere missbräuchliche Gestaltungsmöglichkeiten wurden aber – soweit ersichtlich – zwischenzeitlich aus dem Gesetz genommen.

Nachdem Investitionen in Schiffsbeteiligungen seit den 1990er Jahren vornehmlich steuerlich motiviert waren, scheint bedingt durch die Gesetzesänderungen zur Eindämmung missbräuchlicher Gestaltungen inzwischen eine Kehrtwende erreicht. Schiffsbeteiligungen werden inzwischen eher als renditestarke Kapitalanlagen und weniger als Steuersparmodelle begriffen. Hohe Renditen in Kombination mit den geringen Steuerzahlungen lassen Schiffsbeteiligungen auch ohne die Möglichkeit, „illegal“ Steuern zu „sparen“, attraktiv erscheinen. Erkennbar ist diese Entwicklung auch am starken Wachstum des über Zweitmärkte gehandelten Beteiligungsvolumens.³⁴ Denn weiterhin bleiben Gewinne der Schiffsgesellschaften nur mit der Tonnagesteuer belastet, die bei den derzeitigen Gewinnhöhen einen Bruchteil der bei normaler Gewinnbesteuerung entstehenden Steuerbelastung ausmacht. Dieser Aspekt tangiert die Gefahr einer übermäßigen Ausnutzung der steuerlichen Vorteile.

Es ist die Frage zu stellen, wer im Endeffekt mit der Tonnagesteuer begünstigt werden soll. Die Ausgestaltung der Tonnagesteuer begünstigt den Schiffseigner, also auch den Kapitalanleger, der in Schiffsfonds investiert, da er als Kommanditist Miteigentümer des Schiffs wird. Durch die Koppelung der Tonnagesteuer an den Schiffseigner sowie die Bereederung in Deutschland als Voraussetzung zur Inanspruchnahme wird grundsätzlich die Bereederungswirtschaft am Standort Deutschland zumindest indirekt gefördert: Die Geschäftsbesorgung des Schiffsbetriebs muss in kommerzieller, technischer und personeller Hinsicht im Inland durchgeführt werden. Somit sichern auch Beteiligungen in Schiffe, die nicht im Inland zum Einsatz kommen, durch die Voraussetzung der Bereederung in Deutschland den Standort. Direkt profitiert aber auch der Kapitalanleger bei Schiffsfonds durch eine aufgrund der niedrigen Tonnagesteuer weitaus höheren Nachsteuerrendite als bei anderen Kapitalanlagen mit gleicher Vorsteuerrendite. Es ist daher zu untersuchen, ob bei gleichbleibender indirekter Förderung des Reederstandorts die (vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte) direkte Förderung der Kapitalan-

³⁴ Vgl. Drobetz/Tegtmeier/Topalov (2008).

leger vermindert oder vermieden werden kann. Die Antwort und die Lösung dieses Effekts liegen im begünstigten Personenkreis und im in Deutschland bei der Besteuerung von Personengesellschaften zur Anwendung kommenden Transparenzprinzip.

Schiffsbeteiligungen werden als geschlossene Fonds vermarktet. Der Anleger wird Gesellschafter einer Personengesellschaft und kann aufgrund des Transparenzprinzips von der Tonnagesteuer profitieren. Als Kommanditist der GmbH & Co KG werden ihm die nach der § 5a EStG ermittelten tonnagebasierten Gewinne der Gesellschaft anteilig zugerechnet und mit dem persönlichen ESt-Satz multipliziert. Besteht die Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft, so sind die Gewinne auf Ebene der Kapitalgesellschaft zwar ebenfalls begünstigt. Bei Ausschüttung werden aber die Dividenden in tatsächlicher Höhe (und nicht in Abhängigkeit von der Tonnage) hälftig nach Rechtsstand 2008 besteuert bzw. unterliegen der Abgeltungsteuer oder dem Teileinkünfteverfahren nach Rechtsstand 2009. Dies führt im Vergleich zur Personengesellschaft zu einer höheren Steuerbelastung und zu einer niedrigeren Rendite nach Steuern führen und erklärt, warum Schiffsbeteiligungen in der Rechtsform der Personengesellschaft dominieren.

Die große Beliebtheit von Schiffsbeteiligungen in Deutschland erklärt ein Blick auf die steuer- und gesellschaftsrechtlichen Bedingungen in anderen Ländern. In steuerlicher Hinsicht ist es notwendig, dass im betreffenden Land sowohl eine Tonnagebesteuerung für Nichtkapitalgesellschaften besteht als auch das Transparenzprinzip für Personengesellschaften angewendet wird. Wie Tabelle 5 zeigt, ist diese Konstellation neben Deutschland nur in den Niederlanden und in Polen anzutreffen. Alle anderen EU-Mitgliedstaaten haben entweder keine Tonnagesteuer oder wenden die Tonnagesteuer nur bei Unternehmen an, die getrennt von ihren Anteilseignern einer gesonderten Besteuerung unterliegen.

Tabelle 5 Besteuerungssysteme von Personengesellschaften und Anwendung der Tonnagesteuer im europäischen Vergleich

	Besteuerung von Personengesellschaften	Tonnagesteuer
Belgien	Trennungsprinzip (bei gewerblich tätigen Personengesellschaften)	Ja, gewerblich tätige Unternehmen
Bulgarien	Trennungsprinzip	Ja, gewerblich tätige Unternehmen
Dänemark	Transparenzprinzip	Ja, aber nur für getrennt besteuerte Gesellschaften
Deutschland	Transparenzprinzip	Ja
Estland	Trennungsprinzip	Nein
Finnland	Transparenzprinzip	Ja (bisher kaum Anwendung der Tonnagebesteuerung in Finnland)
Frankreich	Trennungsprinzip optional; OHG und Komplementär einer KG: Transparenzprinzip, Kommanditist einer KG: Trennungsprinzip	Ja, sofern KSt-pflichtig
Griechenland	Grds. Trennungsprinzip, OHG oder KG Transparenzprinzip für die drei meistbeteiligten unbeschränkt haftenden Gesellschafter	Ja
Großbritannien	Transparenzprinzip	Ja, sofern KSt-pflichtig
Irland	Transparenzprinzip	Ja, sofern KSt-pflichtig
Italien	Transparenzprinzip, Trennungsprinzip optional	Ja, sofern nach dem Trennungsprinzip besteuert
Lettland	Transparenzprinzip	Ja, sofern Kapitalgesellschaft
Litauen	Trennungsprinzip	Ja, Mindestbeteiligung
Luxemburg	Transparenzprinzip	Nein
Malta	Grds. Transparenzprinzip, Kommanditgesellschaften: Trennungsprinzip	Ja, sofern Kapitalgesellschaft
Niederlande	i.d.R. Transparenzprinzip	Ja
Österreich	Transparenzprinzip	Nein
Polen	Transparenzprinzip	Ja
Portugal	Trennungsprinzip (Handelsgesellschaften)	Nein
Rumänien	Trennungsprinzip	Nein
Schweden	Transparenzprinzip	Nein
Slowakei	Unbeschränkt haftende Gesellschafter: Transparenzprinzip, beschränkt haftende Gesellschafter: Trennungsprinzip	Nein
Slowenien	Trennungsprinzip	Nein
Spanien	Abh. von Rechtsform (registrierte Handelsgesellschaften: Trennungsprinzip, nicht registrierte OHG und KG: Transparenzprinzip)	Ja, sofern KSt-pflichtig
Tschechien	Transparenzprinzip; beschränkt haftende Gesellschafter: Trennungsprinzip	Nein
Ungarn	Trennungsprinzip	Nein
Zypern	Transparenzprinzip	Ja, sofern KSt-pflichtig
Norwegen	Transparenzprinzip	Ja, sofern Aktiengesellschaft

Quelle: Herrmann, R. (2006), IBFD (2007).

Betrachtet man die beiden Länder Niederlande und Polen mit einem vergleichbaren Besteuerungssystem wie Deutschland, so müsste man erwarten, dass dort Schiffsbeteiligungen ebenfalls von großer Bedeutung im Kapitalmarkt sind. Polen hat sein Besteuerungssystem erst eingeführt; eine endgültige Genehmigung der Steuervergünstigung durch die Europäische Kommission steht noch aus. Insofern sind für Polen bisher keine hohen Zuläufe bei Schiffsfonds zu erwarten.

Die Niederlande wenden grundsätzlich das Transparenzprinzip bei der Besteuerung von Personengesellschaften an. Dieses gilt für alle Gesellschafter, auch für begrenzt haftende Kommanditisten. Jeder Gesellschafter gilt für Zwecke der Einkommensteuer mit dem ihm zurechenbaren Anteil an der Gesellschaft als Einzelunternehmer. Der steuer-

pflichtige Gewinn ist von jedem Gesellschafter getrennt zu ermitteln. Zentral für die Besteuerung von Schiffsfonds ist eine Einschränkung bei der Gewährung von steuerlichen Anreizen (vgl. IBFD 2008). Kommanditisten dürfen nur Steuervergünstigungen für Unternehmen in Anspruch nehmen, die vom Gewinn abhängen (beschleunigte Abschreibungen und Freibeträge). Die Tonnagesteuer ist Kommanditisten dagegen nicht zugänglich. Schiffsbeteiligungen können also nicht ähnlich erfolgreich wie in Deutschland konstruiert werden.

Der internationale Vergleich des Begünstigtenkreises der Tonnagesteuer sowie des Besteuerungssystems von Personengesellschaften zeigt, dass genau an diesen zwei Punkten der Erfolg der deutschen Tonnagesteuer bei privaten Kapitalanlegern zu begründet liegt. Mögliche Ansatzpunkte zur Modifikation der Tonnagesteuer sind daher im Begünstigtenkreis und im Transparenzprinzip zu suchen.

Begünstigtenkreis: Integration der Tonnagesteuer in das KStG

Die Integration des § 5a EStG in das KStG bewirkt, dass die Steuervergünstigung nur noch Kapitalgesellschaften zugänglich ist. Gewinne der Kapitalgesellschaft werden weiterhin begünstigt besteuert, aufgrund des Trennungsprinzips aber unterliegen Ausschüttungen sowie Veräußerungsgewinne beim Anteilseigner der normalen Besteuerung. Dies sei anhand eines Rechenbeispiels bei einem Gewinn von 100 gezeigt.

Tonnagesteuer				
Gesellschaftsebene	Personengesellschaft	Kapitalgesellschaft		
Gewinn	100	100		
nach § 5a EStG ermittelter Gewinn	5	5		
KSt + GewSt (30%)		1,5		
Gewinn nach Steuern		98,5		
Gesellschafterebene				
steuerpfl. Gewinn	5	98,5		
ESt (35% bzw. AbgSt 25%)	1,8	24,6		
Gewinn nach Steuern	98,3	73,9		
ohne Tonnagesteuer				
Gesellschaftsebene	Personengesellschaft	Kapitalgesellschaft		
Gewinn	100	100		
KSt + GewSt (30%)		30		
Gewinn nach Steuern		70		
Gesellschafterebene				
steuerpfl. Gewinn	100	70		
ESt (35% bzw. AbgSt 25%)	35	17,5		
Gewinn nach Steuern	65	52,5		
Steuerbelastungen				
	Tonnagesteuer ja/nein			
	ja	nein	ja	nein
Gesellschaftsebene	1,8%	35%	1,5%	30%
Gesellschaft- und Gesellschafterebene	1,8%	35%	25,7%	47,5%

Bei einem angenommenen nach § 5a EStG ermittelten Gewinn in Höhe von 5, einem durchschnittlichen Einkommensteuersatz von 35% und der Annahme einer vollen Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer wird eine Personengesellschaft ebenso wie ihr Gesellschafter mit 1,8% Steuern belastet. Eine Kapitalgesellschaft kommt aufgrund des niedrigeren kombinierten Gewerbe- und Körperschaftsteuersatzes von 30% auf eine Belastung von 1,5%. Bei einer Ausschüttung des Gewinns an den An-

teilseigner erhöht sich die Gesamtbelastung aufgrund der Besteuerung der Dividende mit der Abgeltungsteuer auf 25,7%. Im Vergleich dazu ergibt sich ohne Tonnagebesteuerung eine Gesamtsteuerbelastung von 35% für Personen- und 47,5% für Kapitalgesellschaften.

Wird die Tonnagesteuer nur noch für Kapitalgesellschaften gewährt, so profitiert die Reederei auf Gesellschaftsebene in vollem Umfang von der Vergünstigung (1,5% Steuerbelastung). Bei Ausschüttung verliert das bisherige Beteiligungsmodell allerdings an Attraktivität, denn Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft unterliegen einer um das 15-fache höheren Steuerbelastung als Gesellschafter einer Personengesellschaft. Beteiligungen in Schiffsfonds (in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft) blieben gegenüber alternativen Kapitalanlagen weiterhin im Vorteil, weil die niedrige Besteuerung der Kapitalgesellschaft zum Teil auf die Gesellschafterebene durchschlägt. Der Vorteil wäre aber weitaus geringer als im bestehenden System.

Aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG ergibt sich das Postulat der Rechtsformneutralität. Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften sind danach gleich zu besteuern (Spengel 2006). Zwar gibt es aufgrund des Trennungsprinzips für Kapitalgesellschaften und des Transparenzprinzips für Personengesellschaften in Deutschland auch bisher keine einheitliche Unternehmensbesteuerung. Allerdings gilt eine weitgehend gleiche Bemessungsgrundlage für Zwecke der Einkommen- und der Körperschaftsteuer, da § 8 KStG auf die Vorschriften des EStG verweist. Dieses System würde durch die Einbindung der Tonnagesteuer in das KStG durchbrochen.

Anwendung des Trennungsprinzips bei Personengesellschaften

Die systematisch sauberste Möglichkeit der Modifikation betrifft die Einführung des Trennungsprinzips für alle Personengesellschaften. Eine solch tiefgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung lässt sich allerdings im Rahmen der Modifikation der Tonnagesteuer kaum realisieren. Vielmehr mag eine vorschrifts-spezifische Ausnahmeregelung vom Transparenzprinzip angebracht sein. Nach dem Vorbild Frankreichs, wo für Kommanditisten einer KG grds. das Trennungsprinzip gilt, könnte die Anwendung des Trennungsprinzips bei Kommanditisten der nach § 5a EStG besteuerten Personengesellschaften eingeführt werden. Zwar verstößt auch diese Vorschrift gegen die Systematik des Gesetzes, vergleichbare Sonderregelungen für „Steuersparmodelle“ gibt es aber bereits mit den §§ 15a und 15b EStG. Grundsätzlich ist eine solche Regelung aber mit Vorsicht zu erwägen, um nicht bestehende und für die Geschäftsbesorgung notwendige gesellschaftsrechtliche Strukturen der Reedereien selbst zu gefährden. Die Diskussion rechtlicher Probleme, insbesondere verfassungsrechtlicher Bedenken, die bei Einführung des Trennungsprinzips bei Schiffsfonds auftreten können, soll in diesem Gutachten außen vor bleiben.

Ausschluss der Tonnagesteuer für Kommanditisten

Der Ausschluss der Steuervergünstigung für Kommanditisten nach dem Vorbild der Niederlande hat zur Folge, dass insbesondere der von privaten Kapitalanlegern finan-

zierte Anteil der regulären Besteuerung unterliegt und nur das Kapital des persönlich haftenden Personengeschafters oder der Kapitalgesellschaften eine deutlich niedrigere Steuerbelastung trägt. Diese Alternative ist zum einen kaum in das deutsche Steuersystem integrierbar, da im Gegensatz zu den Niederlanden der Gewinn der Personengeschafter auf Gesellschaftsebene festgestellt und dann verteilt wird. Das niederländische Modell aber setzt erst die Verteilung des Gewinns und dann die Bemessung des steuerpflichtigen Gewinns voraus. Zum andern erscheint die Modifikation aus ökonomischer Sicht mit Blick auf die Kapitalstrukturen in Deutschland nicht sinnvoll. Die bisherigen Steuervergünstigungen für Schiffsbeteiligungen haben zu einem hohen von Geldanlegern gehaltenem Kapitalstock geführt, der Anteil des von aktiven Reedern gehaltenen Kapitals ist entsprechend gering. Der Ausschluss der Kommanditisten von der Tonnagesteuer könnte zur Folge haben, dass Kapital von Schiffsbeteiligungen abgezogen wird und letztendlich Reedereien geschädigt werden.

Einführung einer Tonnagesteuer für Bereederer (Schiffsmanager)

Die international etablierte Tonnagesteuer orientiert sich am Reeder (Schiffseigner). Gleichzeitig zielt die Tonnagesteuer aber letztendlich auf die Stärkung der Reedereien und die Sicherung bzw. den Zuwachs an onshore- und/oder offshore-Arbeitsplätzen im maritimen Sektor.³⁵ Eine Alternative zur Begünstigung des „passiven“ Schiffseigners ist daher die Begünstigung des Unternehmens, welches die Bereederungsaktivitäten durchführt und das Know-How zur Sicherung des maritimen Sektors innehat. Nach dem Vorbild Zyperns könnten Bereederer (Schiffsmanager) mit ihren Einkünften aus der Bereederung von Schiffen statt der Schiffseigner einer Tonnagebesteuerung (mit aufgrund niedrigerer Einkünfte geringeren Raten als bei Schiffseignern) oder einem begünstigten Steuersatz unterliegen. Da die eigentlichen Destinatäre der Steuervergünstigung dadurch direkt erreicht würden, kann diese Art der Tonnagesteuer eine sinnvolle und bezogen auf die Steuermindereinnahmen weitaus günstigere Alternative als die Tonnagesteuer für Schiffseigner sein. Es erscheint aber sinnvoll, eine derart umfassende Änderung der Tonnagebesteuerung zumindest europäisch einheitlich durchzuführen, um Gestaltungsmaßnahmen der Schiffseigner gering zu halten.

Ausweichmöglichkeiten für Kapitalanleger

Allen Modifikationsmöglichkeiten ist gemein, dass Kapitalanleger bei einer Einschränkung der geltenden Tonnagebesteuerung Ausweichmöglichkeiten suchen werden, welche nicht gänzlich zu vermeiden sein werden. Eine gewichtige Ausweichmöglichkeit besteht in der Investition in Schiffsfonds im Ausland. Voraussetzung ist hierfür, dass im Ausland eine Tonnagebesteuerung existiert und diese auch von in Deutschland über den Rechtstypenvergleich anerkannte Personengesellschaften in Anspruch genommen wer-

³⁵ Diese Zielsetzung lässt sich sowohl von der Begründung in Deutschland bei Einführung der Tonnagesteuer als auch von den EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr ableiten, die beide zwar vom Schiffseigner ausgehen, die Steuervergünstigung aber an die Bereederung im Inland bzw. durch den Schiffseigner knüpfen.

den können. Da aus Sicht des deutschen Einkommensteuergesetzes die Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit als Mitunternehmer einer Personengesellschaft von der Besteuerung unter Progressionsvorbehalt freigestellt sind, kann so weiterhin von einer Tonnagesteuer profitiert werden. Wenn die Beteiligung an einem ausländischen Schiffsfonds gehalten wird, hat die Kapitalanlage im Gegensatz zur bestehenden Tonnagesteuer keinerlei Vorteile für den Maritimen Standort Deutschland. Diese Gefahr ist bei einer Modifikation der Tonnagesteuer zu berücksichtigen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Möglichkeit der übermäßigen Ausnutzung der Tonnagesteuer in Deutschland durch Schiffsbeteiligungen in Europa einzigartig erscheint und bedingt ist durch die transparente Besteuerung von Personengesellschaften auf der einen Seite und den rechtsformübergreifenden Begünstigtenkreis der Tonnagesteuer auf der anderen Seite. Eine Modifikation der Tonnagebesteuerung mit dem Ziel, dem Standort nicht zu schaden und gleichzeitig die Steuerbelastung von Schiffsfonds der von anderen Kapitalanlageprodukten anzugleichen, kann am ehesten – nach Abwägen aller Vor- und Nachteile – in der Einführung des Trennungsprinzips für in Schiffsfonds investierende Kapitalanleger liegen.

E.2.4. Kann mit anderen Mitteln der Standort besser gefördert werden?

Die Ausführungen in Abschnitt D.3 zu den Arten der Förderung haben gezeigt, dass eine breite Zielsetzung wie die Sicherung des Reedereistandorts und Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund ihrer Anknüpfung an einer Substanzgröße statt des Gewinns in geeigneter Weise mit der Tonnagesteuer erreicht werden kann. Allerdings sind damit abhängig von der Gewinnlage der Schiffseigner Steuermindereinnahmen in erheblicher Höhe verbunden. Es stellt sich in diesem Abschnitt die Frage, ob die Zielsetzung mit einem anderen Mittel mit dem gleichen Effekt kostengünstiger verfolgt werden kann. Zu denken ist dabei einerseits an direkte regionale Hilfen (mit Blick auf die Konzentration der Reedereien und verwandten Zweige auf wenige Küstenregionen) und andererseits an andere Steuervergünstigungen.

Die Erfahrungen, die in Deutschland mit direkten Subventionen des Schiffbetriebs, Sonderabschreibungen von Schiffen sowie ermäßigten Steuersätzen für Reedereien vor der Einführung der Tonnagebesteuerung gemacht wurden, sprechen insgesamt gegen die Verwendung anderer Instrumentarien. Die direkten Subventionen sowie die Sonderabschreibungen knüpften an das Führen der deutschen Flagge an; eine Sicherung des Reedereistandorts aber sollte weiter greifen, da der Standort nicht von der Flaggenführung der bereederten Schiffe abhängig ist. Ähnlich wie die Tonnagebesteuerung könnten daher direkte Subventionen unter der Voraussetzung einer überwiegenden Bereederung im Inland sowie der Besteuerung im Inland gewährt werden. Um einen ähnlichen Entlastungseffekt für Reeder wie unter der Tonnagebesteuerung zu bekommen, müsste das Subventionsvolumen entsprechend hoch sein. Gegeben den administrativen Aufwand, den eine solche Subventionierung nach sich zöge, und die geringere Planbarkeit der Kosten bzw. Subventionsvolumina auf Seiten der Reeder vor dem Hintergrund der in-

ternational angewandten steuerlichen Anreize ist ihr Erfolg aber nicht klar. Eine Analyse der Effektivität und Effizienz dieser Regionalförderung setzt detaillierte Kenntnisse über die Verhaltensreaktionen der Schiffseigner voraus. Bisher ist davon auszugehen, dass deren Schiffe im Inland bereedert werden, um in den Genuss der Tonnagebesteuerung auf Schiffseignerebene zu kommen. Fällt diese Bindung weg, so ist fraglich, ob Schiffseigner weiterhin ihre Schiffe in Deutschland bereedern lassen würden. Eine Untersuchung dieses Szenarios führt im Rahmen dieser Studie aber zu weit, da sie das Erheben umfassender Daten voraussetzt. Die anderen ebenfalls bereits in Deutschland erprobten alternativen Steuervergünstigungen – Sonderabschreibung und ermäßigter Steuersatz – dürften wie in Abschnitt D.3 diskutiert zu keiner besseren Zielerreichung führen.

Zudem kann auch auf die Erfahrungen im Ausland geschaut werden. In allen wichtigen maritimen Standorten sind ebenfalls Tonnagesteuersysteme in Anwendung. Es besteht in letzter Zeit sogar eine Angleichung der Systeme im Detail, wie die Reformen in Norwegen und Dänemark zeigen. Ein ähnlich wirkendes Instrumentarium zur Förderung der Seeschifffahrt und ihrer Wettbewerbsfähigkeit, das für die Zielerreichung besser geeignet ist, scheint es auch aus Sicht dieser Standorte nicht zu geben.

Aufgrund ihrer Verbreitung ist die Tonnagesteuer den Seeschifffahrtsunternehmen bestens vertraut. Jeder andere länderspezifische Förderansatz hätte daher mit dem Nachteil zu kämpfen, dass die global mobilen Unternehmen der Branche ein Informationsproblem in der Bewertung dieser Förderung zu überwinden hätten. Eine Abschaffung der Tonnagesteuer ist daher nicht überlegenswert. Daher ist insbesondere zu diskutieren, ob die Tonnagesteuer möglicherweise in modifizierter Form effizienter wäre, wie dies oben in Abschnitt E.2.3 bereits ausgeführt wurde.

F. Schlussfolgerungen

Die Tonnagesteuer ist in zweifacher Hinsicht eine besondere Steuervergünstigung. Erstens wird mit der Tonnagesteuer eine Branche gefördert, die in den letzten Jahren hohe Wachstumsraten hatte und hoch profitabel arbeitet. Zweitens wirkt die Steuervergünstigung durch ihre Ausgestaltung umso mehr, je höher der Gewinn ist; im Verlustfall wird sie zur definitiven Belastung. Es ist nicht jedem sofort ersichtlich, warum es eine solche Steuervergünstigung geben muss.

Dennoch ist diese Steuervergünstigung bei näherer Analyse insgesamt überzeugend legitimiert. Die Seeverkehrswirtschaft wird als zentral für den maritimen Standort Deutschland gesehen. Eine Förderung der Seeschifffahrt ist nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischer Ebene gewollt. Als Begründung wird neben der Sicherung von Arbeitsplätzen, von Know-how und der Partizipation an einer wachsenden Branche vor allem auch die Bedeutung einer Handelsflotte für exportorientierte Länder angeführt.

Der maritime Sektor und insbesondere die Seeschifffahrt sind hoch mobil. Da das wichtigste Kapital im Seeverkehr die Schiffe selbst sind, ist eine Verlagerung der Geschäftstätigkeit an einen anderen Standort einfach. Zwar sind auch Reedereien bis zu einem gewissen Grad an das Know-how eines Standorts gebunden, gleichzeitig ist aber der internationale Wettbewerbsdruck sehr hoch. Im Zweifel gehen Kosteneinsparungen daher dem Erhalt eines Standorts vor. In der Seeschifffahrt ist der Großteil der Kosten inzwischen internationalisiert. Als einziger bedeutender Kostenfaktor wird die Steuerbelastung an einem Standort noch national bestimmt. Im Gegensatz zu anderen Branchen, wo die Steuerbelastung nicht der wichtigste Standortfaktor ist, kann die Steuerbelastung in der Seeschifffahrt als standortentscheidend bezeichnet werden. Eine Subvention in der Form einer Steuerentlastung ist aus theoretischer Sicht folglich bereits mit einer hohen Anreizwirkung behaftet. Als Steuervergünstigung ist sie zudem flexibel genug ausgestattet, um bei Änderungen am Markt nicht angepasst werden zu müssen.

Eine empirische Untersuchung zum Einfluss der Tonnagebesteuerung auf den Standort Deutschland musste in diesem Bericht unterbleiben. Hier besteht noch weiterer Forschungsbedarf. Bisher kann lediglich anhand von deskriptiven Statistiken eine Wirkung der Tonnagesteuer vermutet werden, wobei die Indizien, dass das vom tatsächlichen Gewinn abgekoppelte Besteuerungssystem einen Anteil an dieser Entwicklung hat, stark sind. Die Flottengröße unter deutscher Eignerschaft hat seit der Tonnagebesteuerung nochmals zugenommen. Der Anteil der deutschen Handelsflotte an der Weltflotte betrug 2007 über 8%, während es im Jahr 2000 nach der Einführung der Tonnagebesteuerung noch unter 4% waren. Die Umsätze in der deutschen Seeschifffahrt sind in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gestiegen. Gewinne wurden unter anderem in den Bau neuer Schiffe reinvestiert, die Beschäftigtenzahl an Land wuchs von 2000 bis 2005 um 24% oder etwa 3.800 Mitarbeiter.

Die Tonnagebesteuerung wird weltweit in ähnlicher Weise an allen wichtigen maritimen Standorten gewährt und hat sich international von der Vergünstigung zum

Normalbesteuerungsfall gewandelt. Vor diesem Hintergrund wäre ein nationaler Alleingang in Form eines stärkeren steuerlichen Zugriffs mit erheblichen Risiken für den Seeschifffahrtsstandort verbunden. Ein alternatives Mittel mit vergleichbaren Anreizwirkungen wie die Tonnagebesteuerung konnte im Rahmen dieser Studie nicht identifiziert werden. Insbesondere konnten Finanzhilfen aufgrund zeitlicher und personeller Restriktionen nicht näher untersucht werden. Vielmehr führte die Studie zu dem Ergebnis, dass die Effizienz der Tonnagesteuer durch eine Modifizierung erhöht werden könnte.

Gegen die Tonnagebesteuerung wird teils eingewandt, dass sie nicht an das Führen der deutschen Flagge geknüpft ist. Das Argument ist nicht in vollem Umfang überzeugend. Die Bedeutung der Flagge nimmt mit den weltweit vereinheitlichten Sicherheitsstandards kontinuierlich ab. Zudem ist für eine Sicherung des Reedereistandorts nicht nur eine Handelsflotte unter deutscher Flagge sinnvoll. Der Standort kann auch gesichert werden, wenn Schiffe unter anderen Flaggen von inländischen Unternehmen bereedert werden.

Ein weiterer Einwand besteht in der Qualifikation der Tonnagesteuer als „Steuerparmodell“. Während frühere Steuervergünstigungen im Bereich des Seeverkehrs in hohem Maße als Steuersparmodelle genutzt wurden, hat sich dies inzwischen gewandelt. § 5a EStG wurde von missbräuchlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch mehrere Gesetzesänderungen bereinigt. Im Vordergrund steht bei Kapitalanlagern vor allem die derzeit hohe Renditeerwartung in Zusammenhang mit der durch die Tonnagebesteuerung ausgelösten niedrigen Steuerbelastung. Da die Tonnagebesteuerung an eine Beereederung im Inland anknüpft, kann so der Standort gesichert werden. Allerdings führt das in Deutschland angewandte Transparenzprinzip bei der Besteuerung von Personengesellschaften, in welcher Rechtsform Schiffsfonds gehalten werden, und die rechtsformunabhängige Begünstigung durch die Tonnagesteuer zu einem im europäischen Vergleich einmaligen Begünstigung von Kapitalanlegern. Um diese übermäßige Ausnutzung von Steuervorteilen zu unterbinden, bietet sich eine Modifikation der Tonnagesteuervorschrift an. Die Einführung des Trennungsprinzips für in Schiffsfonds investierende Kapitalanleger erscheint dabei als Option überlegenswert.

Anhang

Tabelle A-1: Gesamtvolumen von platzierten Schiffsfonds

	Fondsmedia	Loipfinger
2001	3.501.773	3.948.500
2002	2.261.215	3.802.500
2003	5.917.674	5.956.400
2004	5.472.167	7.212.800
2005	4.335.768	7.955.800
2006	1.811.800	

Quelle: *www.fondsmedia.de* und *Loipfinger 2006*.

Tabelle A-2: Platzierungshistorie Schiffsbeteiligungen 1995-2005

	Eigenkapital	Gesamt	kumuliert ab 1995	kumuliert ab 1996
1995	1,16	2,87	1,16	
1996	1,73	4,02	2,89	1,73
1997	1,69	3,9	4,58	3,42
1998	1,48	3,57	6,06	4,9
1999	1,26	2,81	7,32	6,16
2000	1,48	3,64	8,8	7,64
2001	1,49	3,95	10,29	9,13
2002	1,47	3,8	11,76	10,6
2003	2,33	5,96	14,09	12,93
2004	2,91	7,21	17	15,84
2005	2,96	7,96		18,8

Quelle: *Loipfinger 2006*.

**Tabelle A-3: Plausibilitätsüberlegungen 2004 und 2005:
Steuermindereinnahmen in Mio. Euro**

	2004	2005
Kumuliertes Eigenkapital	17.000	18.800
ESt-Satz 30%		
Rendite 5%	250,8	277,3
Rendite 10%	501,5	554,6
Rendite 15%	752,3	831,9
ESt-Satz 35%		
Rendite 5%	293,3	324,3
Rendite 10%	586,5	648,6
Rendite 15%	879,8	972,9
ESt-Satz 45%		
Rendite 5%	378,3	418,3
Rendite 10%	756,5	836,6
Rendite 15%	1134,8	1254,9

Literaturverzeichnis

- Alderton, P. und M. Rowlinson (2002), The Economics of Shipping Freight Markets, in: C. Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 157-185.
- Bergantino, A. und P. Marlow (1998), Factors Influencing the Choice of Flag: Empirical Evidence, *Maritime Policy & Management* 25, 157-174.
- BIMCO/ISF (2008), *Manpower 2005 Update*, London.
- BMBF (2007), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007*, Berlin.
- BMF (2008), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2007*, Berlin.
- BMWI (2006), *Fünfte Nationale Maritime Konferenz v. 4.12.2006 in Hamburg*, Dokumentation Nr. 563, Berlin.
- Drobetz, W., L. Tegtmeier und M. Topalov (2008), Handelsplattformen für Schiffsbeteiligungen: Analyse und Vergleich von Zweitmärkten für Schiffsbeteiligungen unter Effizienzgesichtspunkten, *Finanz Betrieb* 1/2008, 57-67.
- Europäische Kommission (2006a), *Maritime Transport Policy – Improving the Competitiveness, Safety and Security of European Shipping*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2006b), *Grünbuch Die künftige Meerespolitik in der EU*, SEK (2006) 689, Brüssel.
- Gardner, B.M, R.O. Goss und P.B. Marlow (1984), Ship Finance and Fiscal Policy, *Maritime Policy & Management* 11, 153-196.
- Goss, R.O. und P.B. Marlow (1993), Internationalism, Protectionism and Interventionism in Shipping, in: K.M. Gwilliam (Hrsg.), *Current Issues in Maritime Economics*, Dordrecht, 46-56.
- Hartmann, N. (2006), *Nationale Standortbedingungen in der Seeschifffahrt und deren Auswirkungen auf Rentabilität und Risiko einer Reederei*, Baden-Baden.
- Hermann, R.A. (2006), *Die Besteuerung von Personengesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten und den USA*, Lohmar.
- IBFD (2007), *Europe - Corporate Taxation*, Amsterdam.
- IBFD (2008), *European Tax Handbook 2008*, Amsterdam.
- IDW (2007), *WP-Handbuch* Band 2, 13. Aufl., Düsseldorf.
- Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL), *Shipping Statistics Yearbook*, Bremen.
- Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL, 1998), *Die Wirkungen der deutschen Seeschifffahrt in der Gesamtwirtschaft*, Bremen.
- Jacobs, O.H. (2007), *Internationale Unternehmensbesteuerung*, München, 6. Auflage.
- Knudsen, K. (1997), What is the Cost of Increasing Taxation?, *Maritime Policy & Management* 24, 45-54.
- Kostka, K. (1992), *Zweitregister für Seeschiffe – eine historisch-rechtsvergleichende Betrachtung*, Dissertation an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster.
- KPMG (2006), *Investment in Panama*, Panama.

- Kumar, S. und J. Hoffmann (2002), Globalisation: The Maritime Nexus, in: C. Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 35-62.
- Küster Simic, A. und R. Thönnessen (2008), Geschlossene Schiffonds – Portfolio- und Marktrisiken: Eine empirische Untersuchung anhand von Zweitmarktkursdaten, *Finanz-Betrieb* 2008, 529-234.
- Leggate, H. und J. McConville (2002), The Economics of the Seafaring Labour Market, in: C.Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 443-468.
- Leggate, H. und J. McConville (2005), Tonnage Tax: Is It Working?, *Maritime Policy & Management* 32, 177-186.
- Löwer, S. (2006), *Geschlossene Fonds*, Hamburg.
- Loipfinger, S. (2006), *Marktanalyse der Beteiligungsmodelle 2006*, Rosenheim.
- Ma, S. (2002), Economics of Maritime Safety and Environment Regulations, in: C. Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 399-425.
- Marlow, P. (2002), Ships, Flags and Taxes, in: C.Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 512-529.
- Marlow, P. und K. Mitroussi (2008), EU Shipping Taxation: The Comparative Position of Greek Shipping, *Maritime Economics & Logistics* 10, 185-207.
- Mayr, T.P. und R.H. McGrath (1997), Tramp Shipping: The Role of Taxation in International Resource Allocation, *Maritime Policy & Management* 24, 261-283.
- Pallis, A.A. (2006), Institutional Dynamism in EU Policy Making: The Evolution of the EU Maritime Safety Policy, *European Integration* 28, 137-157.
- Roe, M. (2007), Shipping, Policy and Multi-Level Governance, *Maritime Economics & Logistics* 9, 84-103.
- Runtemund, V. (2007), *Die Besteuerung der internationalen Seeschifffahrt gem. § 5a EStG*, Baden-Baden.
- Sletmo, G.K. (2002), The Rise and Fall of National Shipping Policies, in: C.Th. Grammenos, *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 471-494.
- Spengel, C. (2006), *Besteuerung von Einkommen – Aufgaben, Wirkungen und europäische Herausforderungen*, Gutachten G für den 66. Deutschen Juristentag, München.
- Stopford, M. (2002), Shipping Market Cycles, in: C. Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 203-224.
- Talley, W.K. (2002), Maritime Safety and Accident Analysis, in: C. Th. Grammenos (Hrsg.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, London, 426-442.
- UNCTAD (2006), *Review of Maritime Transport 2006*, Geneva.
- Urrutia, M. (2006), The EU Regulatory Action in the Shipping Sector: A Historical Perspective, *Maritime Economics & Logistics* 8, 202-221.
- Zimmer, F. (2006), Norway: Tonnage Tax under Fire, *Tax Notes International* 41, 1043 (v. 27.03.2006).

Evaluierung von Steuervergünstigungen

**Steuerbefreiung der bei der
Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des
Betriebs verwendeten Mineralöle
(„Herstellerprivileg“)**

Durchgeführt von:

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Bearbeitet von:

Michael Thöne

Subventionskennblatt					
Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des Betriebs verwendeten Mineralöle („Herstellerprivileg“)					
1	Grundzüge				
Rechtsgrundlage: §§ 26, 37, 44 EnergieStG					
Eingeführt:	1930	Zuletzt geändert:	2006	Befristung:	keine
Subventionsvolumen aktuell:		400 Mio. Euro (gemäß 21. Subventionsbericht)			
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung					
<p>Auf dem Betriebsgelände eines Mineralöl-Herstellungsbetriebes dürfen diese Energieerzeugnisse vom Inhaber steuerfrei zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden. Diese Regelung gilt für Kohle und Erdgas analog. Der steuerfreie Verbrauch von Treibstoffen zum Betrieb von Fahrzeugen ist jeweils explizit ausgeschlossen.</p> <p>Für auf dem Betriebsgelände erzeugte bzw. gewonnene Energieerzeugnisse ist die Steuerbefreiung gemäß EU-Energiesteuerrichtlinie zwingend vorgeschrieben. Zur Aufrechterhaltung des Betriebs genutzte, aber fremdbezogene Energieerzeugnisse werden im Rahmen einer fakultativen EU-Freistellungserlaubnis steuerbegünstigt.</p>					
Begünstigte:					
Unternehmen, die Mineralöle herstellen oder verarbeiten; Kohle- und Erdgasgewinnende Unternehmen.					
Zweck der Steuervergünstigung:					
Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Herstellungsbetriebe (21. Subventionsbericht)					
2	Ergebnisse der Evaluation				
Transparenz und Monitoring der Maßnahme					
Die Vergünstigung wurde in Deutschland zeitgleich mit der Mineralölsteuer 1930 eingeführt. Trotz ihrer langen Anwendung ist die öffentliche Information eher gering. Die Schätzungen zu den steuerlichen Einbußen sind sichtlich grob; die Voraussetzungen für bessere Schätzungen sind sehr gut.					
Überprüfung des Subventionszwecks					
<p>Das Herstellerprivileg besteht seit beinahe achtzig Jahren. Seit mindestens dreißig Jahren wird es damit gerechtfertigt, die Wettbewerbsfähigkeit der Herstellungsbetriebe zu schützen. Generell hängt die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens bzw. einer nationalen Branche von sehr vielen Faktoren ab, auch die staatlicherseits geprägten Standortfaktoren sind zahlreich. Ob die Einzel-Maßnahme des Herstellerprivilegs notwendig (und hinreichend) ist, um Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten, kann nicht ohne weiteres beurteilt werden. Dies gilt besonders, da es in Deutschland noch nie die kontra-faktische Situation ohne Herstellerprivileg gegeben hat. Dabei ist zu beachten, dass Steuerbefreiungen zu Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im Steuerstaat nur die <i>ultima ratio</i> sein können. Dies gilt besonders in Staaten, die durch qualitativ hochwertige öffentliche Leistungen und gut ausgebaute Infrastrukturen (unter anderem) gute und sichere Betriebsstandorte sind.</p> <p>In der Weiterentwicklung der EU-Regeln zum energiesteuerlichen Herstellerprivileg sollte in Zukunft die voraussichtlich ergänzende Rolle dieser Regel gegenüber dem Emissionshandelssystem herausgearbeitet werden.</p>					

Instrumentelle Eignung

Dass Steuerbefreiungen – bei gleichmäßiger Umsetzung – zur Gewährleistung gleicher steuerlicher Wettbewerbsbedingungen sehr effektiv sind, ist selbst-evident: Wird Besteuerung als Quelle von etwaigen Wettbewerbsverzerrungen angesehen, so ist der Verzicht auf Besteuerung eine trivial einfache und wirkungsvolle Maßnahme. Die instrumentelle Effizienz ist entsprechend gering: Die Energiesteuerharmonisierung soll wettbewerbsverzerrende steuerlichen Ungleichheiten verhindern. Statt mit Steuerbefreiung wäre dieses Ziel auch mit gleichmäßiger Besteuerung der Eigenverbräuche von Herstellungsbetrieben möglich.

Wirkungen der Subvention

Die steuerlichen Rahmenbedingungen werden bei selbst gewonnenen Energieerzeugnissen angeglichen. Bei fremdbezogenen Energieerzeugnissen und elektrischem Strom ist dies keine notwendige Folge der deutschen Umsetzung des Herstellerprivilegs.

Daneben begünstigt die Steuervergünstigung den Verbrauch von Energieerzeugnissen durch Herstellungsbetriebe im Vergleich zu anderen industriellen Verbrauchern. Damit werden die Wettbewerbsbedingungen in der Industrie verzerrt. Da es sich um eine Steuerbefreiung für den Einsatz primär fossiler Energieträger handelt, handelt es zudem um eine umwelt- und klimaschädliche Subvention. Einsparanreize, die durch die fehlende Normalbesteuerung unterbleiben, müssen durch zusätzliche Anstrengungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Ob die Einbindung zahlreicher Anlagen der Herstellungsbetriebe in das Emissionshandelssystem an dieser Stelle heute schon oder ab 2012 einen Ausgleich schaffen kann, wird beobachtet werden müssen.

3 Schlussfolgerungen

Kurzbewertung der Subvention

Das Herstellerprivileg in der Energiebesteuerung ist eine umweltschädliche Subvention, deren Rechtfertigung heute darin besteht, gleichgerichtete Steuervergünstigungen in anderen Staaten aufzuwiegen und so – auf fiskalisch recht teure Weise – gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. In dieser Funktion ist sie von der EU-Energiesteuerrichtlinie größtenteils für verbindlich erklärt. Im nationalen Alleingang kann (und sollte) die Vergünstigung nicht abgeschafft werden.

Empfehlung

Es wird empfohlen, die nächste gemeinschaftliche Überprüfung der EU-Energiesteuerrichtlinie zu nutzen, die obligatorische Steuerbefreiung von Energieerzeugnissen, die auch auf dem Betriebsgelände hergestellt oder gewonnen worden sind, in eine fakultative zu wandeln. Zudem sollte das Zusammenspiel von Emissionshandelssystem und Energiebesteuerung vertieft analysiert werden sowie gemeinschaftlich das Herstellerprivileg nur auf solche Energieverbräuche beschränkt werde, die dem Emissionshandel unterliegen. Gelingt es nicht, das Emissionshandelssystem ab 2012 zu einem fiskalisch ebenbürtigen Instrument zu machen, sollte das Herstellerprivileg weitergehend eingeschränkt bzw. abgeschafft werden.

Kurzevaluierung

Das so genannte „Herstellerprivileg“ in der Energiesteuer ist die älteste der im Evaluierungsprojekt betrachteten Steuervergünstigungen, es wurde direkt mit der Mineralölsteuer im Jahr 1930 eingeführt. In Deutschland hat es demnach nie eine Energie- bzw. Mineralölbesteuerung ohne diese Steuerbefreiung gegeben, ebenso wenig in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union. Inzwischen ist die Steuervergünstigung – zumindest hinsichtlich des traditionellen Regelungskerns – durch die Energiesteuer-richtlinie verpflichtend für alle EU-Mitgliedstaaten. Das Herstellerprivileg ist damit unter den gegenwärtigen europarechtlichen Bedingungen alternativlos. Der deutsche Gesetzgeber hat nur in Randbereichen noch autonome Entscheidungshoheit über Fortführung, Änderung oder Abschaffung dieser Steuervergünstigung. Vor diesem Hintergrund haben Auftraggeber und Evaluationsteam einvernehmlich beschlossen, die Analyse dieser Steuervergünstigung kurz zu halten. Wie aber schon die Kurzevaluierung zeigt, geht die fehlende Möglichkeit, im nationalen „Alleingang“ größere Veränderungen an dieser Steuervergünstigung vorzunehmen, keineswegs einher mit einer Empfehlung, dies auch im gemeinschaftlichen Kontext zu unterlassen.

Die Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des Betriebs verwendeten Mineralöle war ehemals im § 4 MinöStG geregelt. Dieses Herstellerprivileg findet seit dem 1.8.2006 seine Entsprechung in den §§ 26, 37 und 44 EnergieStG. Ursprünglich bezog es sich auf die Mineralölgewinnung und –weiterverarbeitung zu Kraft- und Treibstoff; mittlerweile sind auch Erdgas- und Kohlegewinnung erfasst. Auf den Betriebsgeländen von Herstellungs- oder Gasgewinnungsbetrieben dürfen Energieerzeugnisse vom Inhaber des Betriebes steuerfrei zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden.

Die Subvention begünstigt Herstellungsbetriebe als Verbraucher von Energieerzeugnissen. Erdöle und deren Derivate, Gase (Biogase, Klärgase, Grubengase, Kokereigase) und Kohle können steuerfrei verheizt oder in begünstigten Anlagen (wie z.B. Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und Stromerzeugungsanlagen) als Kraftstoff verwendet werden. Steuerbefreit sind dabei in Deutschland nicht nur die von den jeweiligen Betrieben selbst hergestellten bzw. gewonnenen Energieerzeugnisse. Denen gleichgestellt werden auch nicht auf dem Betriebsgelände hergestellte Energieerzeugnisse. Fremdbezogener elektrischer Strom – hierbei handelt es sich um kein Energieerzeugnis im Sinne des Gesetzes bzw. der EU-Energiesteuerrichtlinie – ist in Deutschland nicht von der Steuer befreit, selbst wenn er bei Herstellung oder Gewinnung von Energieerzeugnissen zum Einsatz kommt. Der steuerfreie Verbrauch von Treibstoffen zum Betrieb von Fahrzeugen ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Energiebesteuerung ist Gegenstand der europäischen Harmonisierung der Verbrauchsteuern. Entsprechend sind die hier betrachteten Steuerbefreiungen durch die europäische Energiesteuerrichtlinie autorisiert (Art. 21 Abs. 3, RL 2003/96/EG des

Rates v. 27.10.2003). Dabei ist allerdings nur ein Teil der Steuerbefreiungen obligatorisch, nämlich beim Verbrauch von Energieerzeugnissen, die auch auf dem Betriebsgelände hergestellt oder gewonnen worden sind. Die Freistellung fremdbezogener Energieerzeugnisse ist Gegenstand eine Kann-Regelung, wobei gemäß der Richtlinie auch extern bezogener elektrischer Strom freigestellt werden könnte, sofern dieser wiederum zur Herstellung von Energieerzeugnissen eingesetzt wird. Das Verbot einer Steuerbefreiung für den Betrieb von Beförderungsmitteln ist auch in der Energiesteuerrichtlinie kodifiziert. Deutschland setzt die Spielräume also partiell um: Neben den obligatorischen Steuerbefreiungen nutzt es im fakultativen Bereich die auf fremdbezogene Energieerzeugnisse bezogene Erlaubnis zur Steuerbefreiung, nicht aber die auf elektrischen Strom bezogene.

Das Volumen der Steuerbefreiung wird im 21. Subventionsbericht für das Jahr 2008 auf € 400 Mio. geschätzt. Die gleiche Zahl wird in den Subventionsberichten auch für die Jahre 2003 bis 2007 angegeben; zuvor wurden regelmäßig € 300 Mio. als jährlicher Einnahmenverlust geschätzt. Diese Angaben sind sichtlich grob geschätzt, sie spiegeln nicht die variierenden Eigenverbräuche der Herstellungsbetriebe wider.¹ Die Steuervergünstigung ist hinreichend groß, um präzisere Angaben erwarten zu können. Die Voraussetzungen für bessere Schätzung des Subventionsvolumens sind beim Herstellerprivileg gut: Der entsprechende Energieeinsatz muss schon heute in der energiesteuerlichen Buchführung mengenmäßig erfasst werden, die Zahl der betroffenen Herstellungsbetriebe ist überschaubar.

Als Zweck der Steuervergünstigung nennt der 21. Subventionsbericht „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Herstellungsbetriebe“. Wie dargestellt, haben alle EU-Mitgliedstaaten eine gleichgelagerte Steuervergünstigung beim Eigenverbrauch selbst hergestellter Energieerzeugnisse. Beim Fremdbezug von Energieerzeugnisse und elektrischem Strom, die der Aufrechterhaltung des Betriebes dienen, bestehen durch die Kann-Regel der Energiesteuerrichtlinie nationale Spielräume für Steuervergünstigungen. Eine unilaterale Abschaffung des Herstellerprivilegs würde – wenn sie überhaupt möglich wäre – für die heimischen Hersteller von Energieerzeugnissen wahrscheinlich einen fühlbaren Wettbewerbsnachteil gegenüber europäischen Konkurrenten schaffen. Insofern erfüllt die Steuervergünstigung ihren Zweck, zumindest im obligatorischen Bereich. Im fakultativen Bereich der Steuervergünstigungen für fremdbezogenen Energieerzeugnisse und elektrischen Strom hängt die Wettbewerbssituation davon ab, in welcher Intensität und Kombination die anderen EU-Mitgliedstaaten ihre Freiräume für Steuervergünstigungen ausnutzen. Das ist eine empirische Frage, die hier nicht vertieft werden kann.

Generell muss allerdings die Frage gestellt werden, ob weitgehende Steuerbefreiungen das beste Instrument zur Herstellung der Wettbewerbsgleichheit sind. Es handelt sich beim Herstellerprivileg um eine Steuersubvention, deren einziger (verbleibender) Zweck es ist, gleichgelagerte Steuersubventionen anderer Staaten zu konterkarieren.

¹ Zur Illustration sei hier nur kurz verwiesen auf die Entwicklung der Eigenverbräuche der deutschen Mineralölwirtschaft (vgl. die jährlichen „MWV-Mineralölzahlen“).

Dies ist schon seit langem der Fall. So berichtet Hansmeyer 1980 schon rückblickend: „Das Herstellerprivileg, durch das in erster Linie der Verbrauch von schwerem Heizöl zur Energiegewinnung begünstigt wird, stellt eine einseitige Bevorzugung der Mineralölproduzenten gegenüber anderen Betrieben dar, die ebenfalls Heizöl für Produktionszwecke verwenden. Alle Versuche, dieses Privileg abzuschaffen, sind indessen erfolglos geblieben; dabei spielt nicht zuletzt die Tatsache, dass entsprechende Vergünstigungen auch in anderen EG-Staaten bestehen, eine wichtige Rolle.“² In diesem Zusammenhang sehr bezeichnend ist auch sein Resümee zu den seinerzeit beginnenden Bemühungen um einer europäischen Harmonisierung der Energiebesteuerung: „Bislang ist man allerdings in der EG über einen Richtlinienvorschlag der Kommission aus dem Jahre 1974 nicht hinausgekommen, der sich zwar bereits detailliert zur Frage der Steuerbefreiungen äußerte, die eigentlichen Probleme jedoch ausklammerte.“³

Dass Steuerbefreiungen – bei gleichmäßiger Umsetzung – zur Gewährleistung gleicher steuerlicher Wettbewerbsbedingungen sehr effektiv sind, ist selbst-evident: Wird Besteuerung als Quelle von etwaigen Wettbewerbsverzerrungen angesehen, so ist der Verzicht auf Besteuerung eine trivial einfache und naturgemäß wirkungsvolle Maßnahme. In dieser Einfachheit kann das Argument allerdings auf jede Art der Unternehmensbesteuerung angewendet werden. Wettbewerbsgleichheit durch Steuerverzicht ist damit potenziell wirksam, fiskalisch aber sehr kostspielig. Effektiv, aber ineffizient.

Steuerbefreiungen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit können im Steuerstaat nur die *ultima ratio* sein. Dies gilt besonders in solchen Staaten wie Deutschland, die durch qualitativ hochwertige öffentliche Leistungen und gut ausgebaute Infrastrukturen (unter anderem) gute und sichere Betriebsstandorte sind. Daraus folgt unmittelbar ein Steueranspruch auch gegenüber den Unternehmen. Hier ist zu prüfen, inwiefern faire Wettbewerbsbedingungen auch *mit* regulärer Besteuerung der Herstellungsbetriebe erreicht werden können.

Das Herstellerprivileg in der Energiebesteuerung stellt sich heute als das Ergebnis eines Subventionswettlaufes oder – was hier das Gleiche ist – schädlichen Steuerwettbewerbs dar. Mit Blick auf die Normen aktueller Energiebesteuerung ist die innereuropäische Aufrechterhaltung eines generellen Herstellerprivilegs ein Lehrbuch-Beispiel für ein Gefangenendilemma: Alle Staaten würden sich ohne diese Steuervergünstigung besser stellen, denn die Wettbewerbsbedingungen wären gleich, ohne dass hierfür erhebliche Steuermittel aufgewendet werden müssten. Weil aber einseitiges Ausbrechen aus der Steuerfreiheit wahrscheinlich erhebliche Wettbewerbsnachteile für die nationalen Herstellungsbetriebe mit sich bringen würde, ist das ineffiziente Gleichgewicht mit allseitiger Subventionierung stabil. *Stabil* ist es natürlich besonders wegen der Rolle der europäischen Steuerharmonisierung: Ihr eigentlicher Zweck besteht darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, indem schädlicher Steuerwettbewerb *ver-*

² Siehe K.-H. Hansmeyer (1980), *Steuern auf spezielle Güter*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, (HdF), 3. Aufl. Bd. 2, S. 709-885, S. 838.

³ Ebd., S. 839.

hindert wird. Beim Herstellerprivileg werden hingegen die Wettbewerbsbedingungen angeglichen, indem das Ergebnis des Steuerwettbewerbs *festgeschrieben* wird.

Besonders der gemeinschaftsrechtliche *Zwang* zur Steuerbefreiung bei auf dem Betriebsgelände selbst hergestellten oder gewonnenen Energieerzeugnissen geht zu weit, es ist für den angestrebten Zweck der Harmonisierung entbehrlich. Eine fakultative Regel, die den Mitgliedstaaten Steuerbefreiungen aus wettbewerblichen Gründen erlaubt, wäre eine hinreichende Regulierung. Sie würde es zudem erlauben, differenziert nur dort zu entlasten, wo der *effektive* Wettbewerb der Herstellungsbetriebe hoch ist. Doch auch dies wäre zunächst nur eine bessere Instrumentierung eines Wettbewerbschutzes auf weiterhin ineffizientem Niveau.

Wäre nun ein EU-weiter Verzicht auf das Herstellerprivileg – d.h. Wettbewerbschutz *mit* gleichmäßiger Besteuerung – die beste alternative Politik? Da es sich um eine Steuervergünstigung handelt, die den Verbrauch von klimaschädlichen fossilen Energieträgern begünstigt und die auch in Bezug auf Luftreinhaltung und Ressourcenschutz als umweltschädlich zu klassifizieren ist,⁴ gibt es neben den fiskalischen und dem Wettbewerbsargument einen dritten Grund, eine Anpassung der Energiesteuerrichtlinie in diese Richtung zu empfehlen.⁵

Die Besteuerung ist allerdings nicht das einzige Instrument, preisliche Anreize zu klima- und ressourcenschonender Produktion zu setzen. Die Europäische Union hat am 01.01.2005 in ihren Mitgliedstaaten für bestimmte Branchen den Emissionshandel eingeführt. Die erste reguläre Handelsperiode läuft von 2008 bis 2012, zahlreiche Anlagen der Herstellungsbetriebe nehmen am Emissionshandel teil. Sowohl aus Sicht der klimapolitischen Ziels als auch mit Blick auf faire Wettbewerbsbedingungen sollte kein Verbrauch doppelt reguliert werden durch Emissionshandel und Energiesteuer. Es sollten aber auch keine Verbräuche unbelastet bleiben – also frei von Energiesteuer, aber noch nicht dem Emissionshandel unterworfen. In vielen Branchen treten solche Fälle auf.⁶ Das Herstellerprivileg dürfte im Ergebnis bewirken, dass die Verbräuche in zahlreichen Anlagen nicht doppelt belastet werden. Es ist jedoch nicht – wie seine lange Geschichte unmittelbar illustriert – speziell auf diesen Zweck zugeschnitten. Um Doppelbelastungen, Einfachbelastungen und Belastungslücken aufzuspüren bedürfte es einer vertiefenden Kohärenzanalyse – im günstigsten Fall auf Ebene einzelner Betriebe bzw. Anlagen. Aus Datenschutzgründen dürfte eine solche Aufgabe wahrscheinlich nur innerhalb der Bundesverwaltung durchführbar sein.

Wenn so der Grad der Kohärenz von Emissionshandel und Energiesteuer bei den Herstellungsbetrieben ermittelt ist, muss entschieden werden, über welches der beiden Systeme die primäre Anlastung stattfinden soll. Im Bereich der Herstellungsbetriebe

⁴ Vgl. Umweltbundesamt (2008), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*, Dessau, S. 14 und S. 35.

⁵ In diesem Sinne: Umweltbundesamt, a.a.O., sowie Florian Prange, Bettina Meyer und Jochen Ahlswede (2008), *Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes*, Greenpeace e.V. Berlin, S. 25.

⁶ Vgl. ausführlich Ecofys GmbH/FiFo Köln (2008), *Weiterentwicklung des Emissionshandels – national und auf EU-Ebene*, Umweltbundesamt, Texte 03 / 08, Dessau.

erscheint es sinnvoll, dem jetzt vorgezeichneten Pfad zu folgen und dem Emissionshandel die primäre Rolle zuzuordnen. Aufgabe der Besteuerung wäre es dann, dieses System komplementär zu ergänzen und Regelungslücken zu füllen. Das Emissionshandelssystem wird bis 2012 nur sehr geringe Einnahmen bringen. Nach 2012 werden die Einnahmen jedoch, wie von der Europäischen Kommission im Januar 2008 veranschlagt, ansteigen. Dies könnte eine umfassendere Reform der Energiebesteuerung in Deutschland und in anderen Ländern erlauben. Voraussetzung hierfür ist, dass die Zertifikate weitestgehend versteigert werden und dass die Emissionshandels-Einnahmen nicht zweckgebunden sind. Nur so kann der Emissionshandel auch fiskalisch die Rolle übernehmen, die heute der Energiesteuer spielt.⁷

Es wird mithin empfohlen, die nächste gemeinschaftliche Überprüfung der EU-Energiesteuerrichtlinie zu nutzen, die obligatorische Steuerbefreiung von Energieerzeugnissen, die auch auf dem Betriebsgelände hergestellt oder gewonnen worden sind, in eine fakultative zu wandeln. Zudem sollte versucht werden, das skizzierte Verhältnis von Emissionshandel und Energiebesteuerung als Leitlinie der EU-Politik zu etablieren. Wenn dieses gelingen sollte, würde das Herstellerprivileg erhalten bleiben, aber explizit auf solche Energieverbräuche beschränkt, die im Emissionshandelssystem erfasst sind. Sollten Emissionshandelszertifikate auch nach 2012 noch im wesentlichen Umfang nicht versteigert werden oder sollten die Emissionshandelseinnahmen den Mitgliedstaaten nicht zweckgebunden zur Verfügung stehen, empfiehlt sich eine weitergehende Einschränkung bzw. Abschaffung des Herstellerprivilegs im europäischen Einvernehmen.

⁷ Vgl. auch die gleich gelagerten Schlussfolgerungen im Evaluierungsbericht zum § 9 Abs. 3 StromStG: *Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird.*

Evaluierung von Steuervergünstigungen

**Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus
der Veräußerung von inländischem Grund und
Boden und Gebäuden an eine REIT-AG oder
einen Vor-REIT**

Durchgeführt von:

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Bearbeitet von:

Michael Thöne

Subventionskennblatt					
Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus der Veräußerung von inländischen Immobilien an eine REIT-AG oder einen Vor-REIT					
1	Grundzüge				
Rechtsgrundlage: § 3 Nr. 70 EStG					
Eingeführt:	2007	Zuletzt geändert:	--	Befristung:	31.12.2009
Subventionsvolumen aktuell:		Unbekannt			
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung					
Immobilien, die mindestens fünf Jahre zum Betriebsvermögen eines Unternehmens gehört haben, können bis zum 31.12.2009 mit einer Versteuerung des nur halben Veräußerungsgewinns in eine REIT-AG oder in einen Vor-REIT eingebracht werden („Exit Tax“).					
Begünstigte					
Juristische oder natürliche Personen, die Immobilien an eine REIT-AG oder einen Vor-REIT veräußern. Indirekt erhalten REIT-AGs und Vor-REITs einen geldwerten Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten, die keine steuerlich begünstigten Immobilien akquirieren können.					
Zweck der Steuervergünstigung:					
Mobilisierung inländischer Betriebsgrundstücke und Etablierung der REIT-AG als neues Kapitalmarktinstrument (laut 21. Subventionsbericht)					
2	Ergebnisse der Evaluation				
Transparenz und Monitoring der Maßnahme					
Die vorliegende Evaluierung der Steuervergünstigung wurde (im Paket) kurz nach deren Einführung in Auftrag gegeben. Darüber hinausgehende Berichterstattung liegt nicht vor, sie würde auch schnell an die Grenzen des Steuergeheimnisses stoßen.					
Überprüfung des Subventionszwecks					
REITs sind ohnehin ein steuerlich attraktives Anlageinstrument. Darum gibt es keinen Grund, mit einer zusätzlichen Steuervergünstigung wie der Exit Tax den neuen REIT-AGs einen zusätzlichen, exogenen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Wie an anderen Märkten, so ist es auch am Finanzmarkt nicht die Aufgabe des Staates, die Vermarktung einzelner neuer Produkte zu subventionieren. Der Staat hat den fairen und unverzerrten Wettbewerb zu schützen und ihn nicht eigenhändig zu verzerren. Wird dagegen ein generelles Problem bei den Steuerregeln zu Veräußerungserlösen stiller Reserven gesehen, so bedarf es einer allgemeinen, wettbewerbsneutralen Lösung, die sich nicht auf Verkäufe an REITs beschränkt.					
Instrumentelle Eignung					
Das Instrument der „Exit Tax“ stammt klar noch aus einer Planung, die auf eine breitere Entlastung von Veräußerungserlösen aus stillen Reserven zielte. In diesem Kontext ist sie ursachengerecht. Als Instrument zur speziellen und zeitlich begrenzten Förderung nur von REITs wären direkte Finanzhilfen besser geeignet und effizienter einzusetzen.					

Wirkungen der Subvention

Im Zuge der Finanzkrise ist es bislang zu lediglich zwei Gründungen von deutschen REIT-AGs gekommen. Da die Krise die Entwicklungen auf dem Markt für Immobilienanlagen schon seit 2007 prägt, sind Aussagen darüber, ob die Exit Tax eine Wirkung hatte oder nicht, aktuell nicht möglich.

3 Schlussfolgerungen

Kurzbewertung der Subvention

Zur Unterstützung eines guten, ohnehin attraktiven Finanzmarktinstruments wurde eine unnötige Steuersubvention eingeführt, die den Wettbewerb zu verzerren droht.

Das generelle Problem der Besteuerung von inflationär verursachten Scheingewinnen bei Veräußerungen von stillen Reserven sollte ausführlicher diskutiert werden. Eine auf REITs beschränkte Instrumentierung ist hierbei kein sinnvoller Lösungsweg.

Empfehlungen

Die befristete Steuervergünstigung läuft Ende 2009 aus. Hieran sollte festgehalten werden. Bestrebungen, die Befreiung zu verlängern, um ein besseres Marktumfeld abzuwarten, ist entgegenzutreten.

Inhalt

A. Vorbemerkung: Die Aufgabe dieser Evaluierung	542
B. Zweck, Gestaltung und Volumen der Subventionen	544
B.1. Real Estate Investment Trusts in Deutschland	544
B.2. Steuerliche Behandlung von REITs	545
B.3. Erfolg der REITs-Einführung in Deutschland.....	547
B.4. Volumenschätzung der Steuervergünstigung.....	548
C. Kurzevaluierung.....	550
C.1. Überprüfung des Subventionszwecks.....	550
C.2. Instrumentelle Eignung der Exit Tax	552
C.3. Transparenz und Monitoring.	554
D. Schlussfolgerungen.....	554
E. Zitierte Quellen.....	556

A. Vorbemerkung: Die Aufgabe dieser Evaluierung

Die staatliche Fürsorge für das Funktionieren der Finanzmärkte hat im Herbst 2008 in Reaktion auf die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise eine ganz andere Rolle angenommen als dies anderthalb Jahre zuvor hätte erwartet werden können. Zu dieser Zeit, im Mai 2007, haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat das *Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen* (REIT-Gesetz) verabschiedet und damit die rechtlichen Voraussetzungen für die Gründung von *Real Estate Investment Trusts* in Form von Aktiengesellschaften geschaffen. Damit wurde in Deutschland der Weg frei gemacht für eine weitere körperschaftliche Form, gewerbliche Immobilien zu halten und Neuinvestitionen im gewerblichen und im Wohnbereich zu finanzieren. REITs sind in vielen Ländern seit langem eine etablierte Form der Immobilienfinanzierung, insofern hat Deutschland mit deren Einführung instrumentell gleichgezogen.

Eine der begleitenden steuerlichen Regelungen ist die sog. *Exit Tax*¹, konkret die Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus der Veräußerung von inländischen Immobilien an eine bestehende oder in Gründung befindliche REIT-AG (§ 3 Nr. 70 EStG). Diese Steuervergünstigung ist bis zum 31.12.2009 befristet, sie dient dazu, die Markteinführung von REITs begleitend zu unterstützen. Diese Steuersubvention ist Gegenstand der vorliegenden Kurzevaluierung, als neunzehnte der zwanzig größten Steuervergünstigungen des 21. Subventionsberichts fällt sie in die Gruppe der im Gesamtvorhaben zu betrachtenden Regelungen. Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen weicht diese Evaluierung aber von den anderen Evaluierungen im Vorhaben ab, sie fällt sehr viel komprimierter aus. Stattdessen wurden die ohnedies knappen Ressourcen des Gesamtvorhabens bei anderen Steuervergünstigungen eingesetzt, deren Evaluierung zum Teil erheblich tiefer gedungen ist als ursprünglich vorgesehen.

Die Exit Tax nach § 3 Nr. 70 EStG wird hier aus zwei Gründen nur sehr kursorisch behandelt. Zum einen ist die Steuervergünstigung bis Ende 2009 befristet. Da ihre Wiederabschaffung ohnehin beschlossene Sache ist, bringt diese Evaluierung a priori weniger potenziellen Handlungsbedarf mit sich als unbefristete Steuervergünstigungen. Zum anderen Zum anderen ist die Subvention entgegen der ursprünglichen Erwartung der Bundesregierung kaum in Anspruch genommen worden, sie steht also – im Nachhinein

¹ Der Begriff „Exit Tax“ hat sich in der deutschen REIT-Diskussion weitgehend etabliert. Er wird hier auch benutzt, weil sich – wie Hansmeyer (1980) zu Subventionen generell feststellte – die Wissenschaft ihre Begriffe nicht selbst aussuchen kann. Es sei allerdings nicht verschwiegen, dass der Begriff „Exit Tax“ in doppelter Hinsicht sehr unglücklich ist. Zum einen wird „Steuer“ genannt, was eine *Steuerermäßigung* bzw. partielle *Steuerbefreiung* ist. In der langen Geschichte euphemistischer Alternativen für den unpopulären Begriff „Subvention“ ist dies gewiss ein neuer Höhepunkt. Zum anderen bezeichnen Exit Taxes in der englischsprachigen Fachwelt Wegzugsteuern, welche Bürgern auferlegt werden, die zu Auswanderung gewillt oder gezwungen sind. Beispiele sind die kriminelle „Reichsfluchtsteuer“ und die viel kritisierte Exit Tax, welche die Vereinigten Staaten mit dem „Heroes Earning Assistance and Relief Tax Act (HEART)“ im Juni 2008 in Kraft gesetzt haben.

– zu Unrecht auf der Liste der zwanzig größten Steuervergünstigungen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Evaluierung dieser Steuersubvention im Wesentlichen auf zwei Schritte, auf eine – angesichts der Datenlage auch zwingend – kurze Beschreibung der Maßnahme, der sich eine ebenfalls knappe Gesamtbewertung anschließt.

Generell erfolgt die Bewertung der Exit Tax hier allerdings *nicht* primär mit Blick auf den offensichtlichen Misserfolg der Vergünstigung. Die Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus der Veräußerung von inländischen Immobilien an REIT-AGs wurde als Unterstützung der Markteinführung von Immobilien-Aktiengesellschaften konzipiert, als sich die gegenwärtige Finanzkrise noch nicht abzeichnete. Als sie in Kraft trat, bewirkte die Subprime-Krise im amerikanischen Immobiliensektor schon eine deutliche Verschlechterung des Marktumfeldes, insbesondere für neue Finanzierungsinstrumente ebenfalls im Immobiliensektor. Im Herbst 2008, auf dem – so ist zu hoffen – Höhepunkt der Finanzmarkt- und Vertrauenskrise ist natürlich an praktische Schritte zur Implementierung neuer Immobilien-Aktiengesellschaften nicht zu denken. In gewisser Weise wäre es also „unfair“, die Exit Tax angesichts ihres Misserfolgs in diesen besonderen Zeiten zu bewerten. Daher wird unser primäres Augenmerk auch auf einer Bewertung dieser Subvention liegen, als wenn sie in ruhigeren Zeiten des Finanzmarkts eingeführt worden wäre.

Zugleich kann nicht so getan werden, als sei die weltweite Finanzmarktkrise und die folgende realwirtschaftliche Rezession lediglich eine konjunkturelle Schlechtwetterphase, nach deren Ende wieder weitergemacht werden könne wie bisher. Dies mag für die Realwirtschaft zutreffen; im Finanzmarkt sind aber auch erhebliche strukturelle Defizite zutage getreten. Die vorliegende Kurzevaluierung ist gewiss nicht der Ort, eine abschließende Bewertung dieser Strukturkrise und der daraus erwachsenden Politikagenda vorzunehmen. Dennoch kann erwartet werden, dass es zu einem paradigmatischen Wandel in der Finanzmarkt-Regulierung kommt. Die Aufsicht wird restriktiver werden, auch ist mit Sicherheit zu erwarten, dass auf hohe Transparenz und verbesserten Vertrauensschutz gesetzt wird. REIT-AGs als solche können mitunter von derartigen Maßnahmen sogar profitieren, besonders im Vergleich zu den in Deutschland dominierenden Immobilienfonds. Gleichzeitig passen aber steuerliche Sonderregeln zwecks temporären Marketings bestimmter Immobilienfinanzinstrumente nur noch wenig zu einem Bild des Staates als strenger Regulierer, dem Klarheit, Ausgewogenheit und Vertrauensschutz des Gesamtmarktes deutlich wichtiger sind als das Eröffnen neuer Renditechancen für ausgewählte Investorengruppen. Vorstellbar ist auch, dass nach der Finanzkrise Regelungen, die es subventionieren, dass Unternehmen ihre stillen Reserven aufgeben, eine andere Bewertung erfahren als vorher.

B. Zweck, Gestaltung und Volumen der Subventionen

Die folgende Darstellung des neu geschaffenen G-REIT (*German REIT*) und der steuerlichen Rahmenbedingungen dient ausschließlich der Evaluierung der temporären Sonderregelungen gemäß § 3 Nr. 70 EStG. Die REIT-Gesetzgebung selbst wird nicht evaluiert; sie wird auch nur in dem Maße dargestellt, wie für die Bewertung der Steuervergünstigung unerlässlich.

B.1. Real Estate Investment Trusts in Deutschland

Mit dem *Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen* vom 28.05.2007 wurde auch in Deutschland die Möglichkeit geschaffen, sog. *Real Estate Investment Trusts* (REITs) zu gründen und zu betreiben. Es handelt sich hierbei um börsennotierte Aktiengesellschaften, deren primäre Aufgabe darin besteht, Immobilien zu besitzen und/oder zu verwalten. Entsprechend erzielt eine REIT-AG ihre Gewinne hauptsächlich aus der Vermietung und Verpachtung eigener Immobilien, aus Veräußerungsgewinnen von Immobilien sowie aus Zinsgewinnen.

In vielen Ländern haben sich REITs schon seit längerem als ein wichtiges Instrument der Immobilienfinanzierung bewährt, insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo mit dem *Real Estate Investment Trust Act* von 1960 erstmals die Möglichkeit geschaffen wurde, spezielle Immobilien-AGs außerhalb der regulären Unternehmensinkommensteuer zu gründen. Es folgten einige REIT-Gesetze in den 1970er Jahren (NL, AUS) und in den 1990er Jahren (CAN, BE). Mit der Jahrtausendwende setzte dann, parallel zum Zusammenwachsen der internationalen Finanzmärkte, eine Welle neuer REIT-Gesetze ein, so dass heute in rund zwanzig Ländern solche speziellen Aktiengesellschaften möglich sind.

Deutschland hat sich mit der rückwirkenden Zulassung von REITs zum 1. Januar 2007 damit einem Trend angeschlossen, der mit der zeitgleichen Einführung im Vereinigten Königreich und mit den französischen REITs (2003) nun die wichtigsten Immobilienmärkte der EU erschlossen hat. In Deutschland treten die REITs nun als viertes Instrument der indirekten Kapitalanlage in Immobilien neben offene und geschlossene Fonds sowie neben eine Reihe seit längerem bestehender Immobilien-AGs, die keine REITs sind. Insbesondere die Frage, ob sich REITs im „Land der offenen Immobilienfonds“² ähnlich gut etablieren können wie in Ländern ohne große Fonds-Tradition wurde im Vorfeld der REITs-Einführung intensiv diskutiert.

Folgende Eigenschaften muss eine Aktiengesellschaft u.a. aufweisen, um sich als REIT-AG zu qualifizieren:

² Sotelo, Ramon (2006): REITs im Land der offenen Immobilienfonds, in EXPO REAL Magazin, Juni 2006, 18-20.

- *Anlageschwerpunkt*: REIT-AGs müssen 75% ihres Vermögens in Immobilien anlegen und 75% ihrer Erträge aus den Immobilien erzielen. Die Möglichkeit von Immobilienveräußerungen wurde begrenzt, um einen reinen Immobilienhandel auszuschließen und den Tätigkeitsschwerpunkt bei der passiven Immobilienbewirtschaftung zu halten. Das Mindestgrundkapital ist 15 Millionen Euro. Außerdem dürfen in Deutschland Wohnhäuser, die vor dem 1. Januar 2007 erbaut wurden (Bestandsmietwohnungen), nicht von REIT-AGs gehalten werden.
- *Ausschüttungsregel*: REIT-AGs müssen 90% ihrer Gewinne (handelsrechtliche Jahresüberschüsse) ausschütten. Die erforderliche Mindestausschüttungsquote variiert international zwischen 80 und 100 Prozent.
- *Mindeststreuung*: Der Streubesitz muss bei Registrierung 15%, mit Aufnahme des Börsenhandels mindestens 25% betragen. Kein Anleger darf mehr als 10% der Stimmrechte an der REIT-AG halten.
- *Börsennotierung*: Spätestens drei Jahre nach ihrer Registrierung muss eine REIT-AG börsennotiert sein. Eine Notierung im Freiverkehr reicht nicht.

Wenn diese Eigenschaften erfüllt sind, können Deutsche Real Estate Investment Trusts die besondere steuerliche Behandlung erfahren, die sie anderen internationalen REITs (ungefähr) gleichstellt, und die sie von den anderen deutschen Instrumenten der indirekten Immobilienanlage unterscheidet.

B.2. Steuerliche Behandlung von REITs

In allen Ländern, in denen REITs eingeführt wurden, unterliegen diese einem besonderen steuerlichen Regime, das sich elementar von der sonst üblichen Besteuerung von Aktiengesellschaften und deren Erträgen und Ausschüttungen unterscheidet. So auch in Deutschland. Gewinne, die aus dem Immobilien-Kerngeschäft der REIT-AG stammen, bleiben auf der Ebene des Unternehmens körperschaft- und gewerbesteuerfrei. Die ausgeschütteten Erträge werden ausschließlich bei den Anteilseignern besteuert, mit dem persönlichen Einkommensteuersatz (bis 2008) bzw. - soweit nicht vom Veranlagungswahlrecht Gebrauch gemacht wird - dem einheitlichen Satz der Abgeltungsteuer (ab 2009) jeweils zuzüglich Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer. Da nur bei den Anteilseignern besteuert wird, ist die Pflicht zur schnellen und weitreichenden Ausschüttung der Erträge notwendig.

Ob und in welchem Maß eine solche einfache Besteuerung günstiger ist als die sonst übliche Besteuerung von Aktiengesellschaften hängt vom Einkommensteuersystem im jeweiligen Land ab. Insofern ist es kein Zufall, dass REITs in den USA erfunden wurden, da hier ein so genanntes „klassisches System“ doppelter Einkünftebesteuerung praktiziert wird, zunächst auf der Ebene des Unternehmens und, nach Ausschüttung, noch einmal beim Anteilseigner. Die Entscheidung, REITs zu begünstigen und nur einfach zu besteuern, war dabei nicht wirtschaftspolitisch, sondern finanzmarktpolitisch

begründet.³ Je stärker integriert Körperschaft- und Einkommensteuer sind, desto geringer ist die Begünstigung, die REITs erfahren. In Steuersystemen mit Vollanrechnungsverfahren und synthetischer Besteuerung aller Einkunftsarten wäre entsprechend auch kein Raum – bzw. kein Bedarf – für spezielle REIT-AGs neben „normalen“ Immobilien-Aktiengesellschaften.

Mit Blick auf das deutsche Steuersystem mit Abgeltungsteuer ab 2009 stellt das Bundesministerium der Finanzen fest: „Die indirekte Immobilienanlage über REITs oder Investmentvermögen profitiert eindeutig von der Abgeltungsteuer. Auf der Ebene des Investitionsvehikels findet keine deutsche Ertragbesteuerung statt, beim Anleger gilt der Abgeltungsteuersatz. Die Gesamtbelastung ist beim unbeschränkt steuerpflichtigen Anleger wegen der fehlenden Vorbelastung geringer als beim Anteilseigner einer normalen Kapitalgesellschaft.“⁴

Wie deutlich geworden ist, konstituiert die spezielle steuerliche Behandlung die Real Estate Investment Trusts – in Deutschland ebenso wie in allen anderen Ländern, die REITs eingeführt haben. Neben dieser generellen Ausgestaltung gibt es für die G-REITs noch zwei Elemente, die ihre Attraktivität zusätzlich erhöhen können. Innenfinanzierung und Akquise werden steuerlich begünstigt, was *ceteris paribus* wiederum die Erträge steigern sollte:

1. *Steuerfreie Thesaurierung*: Wie dargestellt müssen REITs 90% ihrer handelsrechtlichen Überschüsse am Ende des Steuerjahres ausschütten. Im Gegenzug sind Erträge, die aus dem Immobiliengeschäft stammen, vollständig von Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit. Einbehaltene Gewinne – bis zu 10% der Erträge aus dem Kerngeschäft – bleiben steuerfrei. In einigen anderen Ländern mit REIT-Gesetzen, z.B. in den USA, werden thesaurierte Gewinne regulär besteuert, die Steuerfreiheit auf der Unternehmensebene beschränkt sich dort strikt auf die ausgeschütteten Gewinne. Zudem ist die Thesaurierung dort auf 5% beschränkt.
2. *Exit Tax*: Immobilien, die mindestens fünf Jahre zum Betriebsvermögen eines Unternehmens gehört haben, können bis zum 31.12.2009 mit einer Versteuerung des nur halben Veräußerungsgewinns in eine REIT-AG oder in einen Vor-REIT eingebracht werden. Diese Regelung soll einen Anreiz schaffen, stille Reserven zu heben.

Nur die letztgenannte Steuervergünstigung ist Gegenstand der vorliegenden Evaluierung und Bewertung. Wie aber deutlich geworden ist, wird die Exit Tax in einem Um-

³ Der US-Kongress wollte privaten und institutionellen Anlegern (v.a. Pensionsfonds) eine handelbare Anlageform mit besonders geringen Risiken und stetiger Ertragskraft bieten, die eine Alternative zu Staatsschuldpapieren darstellte (die ebenfalls nur „einfach“ besteuert werden). Um risikoarmes und besonders konservatives Anlageverhalten sicherzustellen, unterlagen amerikanische REITs ursprünglich sehr restriktiven Regulierungen, u.a. dem Verbot, den eigenen Immobilienbesitz auch zu verwalten. Vgl. Graff, Richard. A. (2001): *Economic Analysis Suggests that REIT Investment Characteristics are Not as Advertised*, in: *Journal of Real Estate Portfolio Management*, Vol. 7, No. 2, 99-124.

⁴ Bundesministerium der Finanzen (2007): *Besteuerung bei den verschiedenen Möglichkeiten zur Vermögens-, vornehmlich Kapitalanlage nach dem Einkommensteuerrecht bis 2008 und ab 2009 unter Berücksichtigung der Abgeltungsteuer*, Berlin, 11.10.2007.

feld eingesetzt, das *nicht* durch schwierige oder anderweitig besonders belastende Besteuerung geprägt ist. Das Gegenteil ist der Fall. Entsprechend können die Sonderregelungen aus § 3 Nr. 70 EStG als reine Anreizsubventionen betrachtet werden, die keinen kompensatorischen Nebenzweck haben.

B.3. Erfolg der REITs-Einführung in Deutschland

Im Vorfeld der REITs-Einführung in Deutschland waren die Erwartungen hoch; eine viel zitierte Studie von M.M. Warburg schätzte 2005 das Volumen der stillen Reserven bei deutschen Unternehmen auf rund 80 Mrd. Euro.⁵ Entsprechend hoch wurde 2006 das Marktpotenzial von G-REITs gesehen, die Schätzungen verschiedener Analysten bewegten sich zwischen 14 und 60 Mrd. Euro.

Diese Erwartungen wurden enttäuscht. Im Jahr 2007 wurden zwei deutsche REIT-AGs gegründet, im Jahr 2008 keine weitere. Derzeit sind zwölf so genannte Vor-REIT beim Bundeszentralamt für Steuern registriert, ob sie in vollwertige REITs umgewandelt werden, ist noch nicht abzusehen. Die beiden existierenden REITs sind die Alstria Office REIT-AG und Fair Value REIT-AG. Beide Unternehmen wiesen für 2007 zusammen Bilanzsummen von 2,07 Mrd. Euro und Anlagevermögen von 1,91 Mrd. Euro aus.

Die von der amerikanischen Subprime-Krise befeuerte Finanzkrise hat auch die deutschen REITs deutlich getroffen: Ihre Kurse sind im Laufe des Jahres 2008 um 53,8% (Alstria) bzw. 48,7% (Fair Value) gefallen, also noch etwas stärker als der Aktienmarkt, für den der DAX ein Minus von 40 Prozent aufweist. Entsprechend lag die Marktkapitalisierung von Fair Value und Alstria Office am Anfang des Jahres 2009 zusammen bei nur noch 346 Mio. Euro.

Das Instrument und die Gesetzgebung für deutsche REITs wurde 2007 erfolgreich eingeführt. In der Praxis ist die REIT-Einführung dagegen ein Misserfolg – zumindest vorerst. Dies gilt sowohl für das geringe Volumen des Marktes auch für erwartete Rolle von REITs als überdurchschnittlich stabilere Anlageform in einem Wertpapierportfolio.

Es versteht sich von selbst, dass die bisherige Entwicklung des deutschen REITs-Marktes noch keine Schlussfolgerungen für dessen Zukunft zulässt. Die amerikanische Subprime-Krise lag schon seit 2007 als dunkler Schatten über den Finanzmärkten, insbesondere Immobilienwerte erfuhren besondere Zurückhaltung bei den Anlegern. Dass das Jahr 2008 mit seiner einmaligen Krisenbeschleunigung und –tiefe keine Verallgemeinerungen zulässt, liegt auf der Hand.

Damit bleibt auch offen, ob der Misserfolg am REITs-Markt ausschließlich der Finanzkrise angelastet werden kann. Wahrscheinlich hätte sich der Markt ohne Krise anders entwickelt; ob er die hohen Erwartungen erfüllt hätte, ist eine andere Frage. Einige Hinweise sprechen dafür, dass auch noch andere Faktoren als die Finanzkrise die Entwicklung des deutschen REITs-Marktes beeinflusst haben:

⁵ Vgl. Dibbern, Ralf (2005): Einführung von REITs in Deutschland, in M.M. Warburg Investment Research.

- Die REITs-Gesetzgebung wurde in einer Immobilien-Hausse konzipiert. Die auf den internationalen Märkten zu dieser Zeit zu beobachtende „asset price inflation“ und das ungehinderte Entstehen von Immobilienblasen dürften ein Erwartungsklima geschaffen haben, dass von vornherein zu optimistisch war.
- Die Unternehmensteuerreform hat die Steuerlast der Unternehmen gesenkt, damit sind auch Steuervorteile der REITs – wo vorhanden – geringer geworden.
- Bestehende Immobilienunternehmen haben, entgegen ursprünglicher Erwartungen, oftmals großen keinen Anreiz, zur REIT-AG umzufirmieren, denn nach dem Wechsel können Verlustvorträge praktisch nicht mehr verwendet werden, zudem werden Rücklagen voll besteuert.
- Schließlich ist auch nicht sichergestellt, dass Immobilien veräußernde Unternehmen die Erlöse dem Eigenkapital zuführen können. Gerade bei börsennotierten Unternehmen können außerordentliche Erträge, die aus der Hebung stiller Reserven stammen, die Aktionäre motivieren, auch außerordentlich Dividenden zu fordern. In einer solchen Situation ist die Mobilisierung stiller Reserven für die Unternehmensleitung eher unattraktiv.

B.4. Volumenschätzung der Steuervergünstigung

Die wider Erwarten schlecht verlaufene Entwicklung des deutschen REITs-Marktes hat auch die Vorabschätzungen zu den fiskalischen Auswirkungen zu Makulatur werden lassen. Der 21. Subventionsbericht (2007) beziffert die Einnahmenverluste, die infolge der Exit Tax gemäß § 3 Nr. 70 EStG erwartet wurden, für das Jahr 2007 auf 390 Mio. Euro, für 2008 auf 325 Mio. Euro. Diese Mindereinnahmen setzen sich zusammen aus einem Mischsatz aus Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Das tatsächliche Volumen der Steuervergünstigung dürfte mit Blick auf die skizzierte Entwicklung für 2007 und 2008 deutlich niedriger liegen. Angesichts des geringen Marktvolumens könnte eine fundierte Schätzung *nicht* auf Primärdaten der Steuerbehörden beruhen, da eine wirksame Anonymisierung und damit die Wahrung des Steuergeheimnisses nicht zweifelsfrei sichergestellt werden könnte.⁶

Dem Umstand aber, dass der Subventionsbericht eine steuerliche Einbuße als Folge der Exit Tax ausweist, sei hier noch ausdrücklich zugestimmt. Im Vorfeld der REITs Einführung wurde mit Blick auf die Exit Tax von mancher Seite argumentiert, diese Steuervergünstigung würde nicht zu Steuermindereinnahmen führen, sondern Mehreinnahmen generieren.⁷ Tatsächlich ist es ja explizites Ziel der Steuervergünstigung,

⁶ Eine grobe Schätzung der kumulierten Steuereinbußen könnte mit einer einfachen Daumenformel erfolgen, in die der durchschnittliche Veräußerungsgewinn als Anteil der bei den REITs bilanzierten Anlagevermögen einfließt, der Steuersatz bei Veräußerung (rd. 28%, KSt plus SolZuschlag) sowie die Ermäßigung der Exit Tax. Mit Blick auf das aktuelle Anlagevermögen allein der beiden vollwertigen REIT-AGs dürfte auch bei recht hohen Veräußerungsgewinnen die *kumulierte* Steuereinbuße zwischen 80 und 150 Mio. Euro liegen.

⁷ Vgl. zum Beispiel zur Beschlussempfehlung und der Bericht des Finanzausschusses zum REIT-Gesetz vom 21.03.2007, Bundestagsdrucksache 16/47798 (Anlage).

stille Reserven zu mobilisieren. Im eindeutigsten Fall, nämlich wenn ausschließlich die Exit Tax es bewirkte, dass den REITs von anderen Unternehmen Bestandsimmobilien angeboten werden, würden die fiskalischen Auswirkungen klar positiv sein, denn anstelle von *keinen* Veräußerungsgewinnen (= kein Aufkommen) würden positive Veräußerungsgewinne entstehen, die zum (vergünstigten) Steuersatz versteuert werden.

Hinter diesem Unterschied zwischen Aufkommenseinbußen und –gewinnen stehen zwei Betrachtungsweisen und zwei (von insgesamt drei) unterschiedliche Methoden, das Volumen von Steuervergünstigungen zu berechnen. Der Subventionsbericht rechnet hier – wie i.d.R. sonst auch – mit einer Schätzung der entgangenen Einnahmen (*revenue foregone*). Die Revenue Foregone-Methode beruht auf der vereinfachenden Annahme, dass mit der Steuervergünstigung keine Verhaltensänderungen einhergehen. Diese Schätzmethode wird wegen ihrer (relativen) Einfachheit, und weil sie auf eher „konservativen“ Annahmen beruht, international am häufigsten genutzt. Sie wird auch von der OECD als beste Praxis empfohlen.⁸ Im konkreten Fall wird mit der Revenue Foregone-Methode angenommen, dass die nach REITs-Einführung erwartete Mobilisierung von stillen Reserven auch ohne den speziellen Anreiz der Exit Tax stattgefunden hätte.

Dem gegenüber steht die Schätzung der erwarteten Einnahmesteigerung (*revenue gain*). Es wird geschätzt, um welchen Betrag die Einnahmen zunehmen würden, wenn die Steuervergünstigung abgeschafft würde. Dabei werden Verhaltensänderungen der Steuersubjekte berücksichtigt. Die Begrifflichkeiten sind im konkreten Fall insofern verwirrend, als normalerweise Steuervergünstigungen auch nach der Revenue Gain-Methode zu Aufkommenseinbußen führen und der namensgebende Aufkommensgewinn aus deren hypothetischer Abschaffung schätzt wird. In unserem Kontext wichtiger ist der Unterschied, dass die eine Methode *ohne* und die andere Methoden *mit* Verhaltensänderungen schätzt, welche fiskalischen Auswirkungen eine Steuervergünstigung hat.

Die Revenue Gain-Methode hat ihre Berechtigung vor allem in der vertieften Politikplanung und -fortentwicklung. Es ist natürlich sinnvoll, Politikmaßnahmen auch unter der Annahme zu bewerten, dass sie etwas bewirken können. Wirklich nutzbringend ist die Revenue Gain-Methode allerdings nur dort, wo *empirisch belastbare* Preiselastizitäten vorliegen, mit denen die angenommenen induzierten Verhaltensänderungen fundiert werden.⁹ Dies ist im vorliegenden Fall der simultanen Einführung von REITs und der Exit Tax nicht gewährleistet. Wo gleichwohl mit Verhaltensannahmen gearbeitet werden soll, ist es notwendig, mehrere Szenarien vorzulegen, um die vorhandene Unsicherheit auch offenzulegen. Andernfalls ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass überoptimistische Verhaltensannahmen genutzt werden, um für eine vorgeschlagene Maßnahme eher zu werben, statt sie kühlen Mutes zu analysieren. Dieses Risiko ist bei einer Steuervergünstigung, der die Fähigkeit zugeschrieben wird, zusätzliches Aufkommen zu generieren, gewiss gegeben. Auf die dahinter stehende, implizite

⁸ OECD (2004), Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, S. 10.

⁹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008), Subventionsbericht 2008 des Bundesrats, vom 30. Mai 2008, Dok. 08.051, S. 6319.

Hypothese, die reguläre Besteuerung von Veräußerungsgewinnen sei (nahezu) prohibitiv hoch, geht u.E. sehr weit.

C. Kurzevaluierung

Die Evaluierung der Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen aus der Veräußerung von inländischem Grund und Boden und Gebäuden an eine REIT-AG oder einen Vor-REIT gemäß § 3 Nr. 70 EStG erfolgt, wie eingangs begründet (Abschnitt A), nur sehr komprimiert. Jede Evaluierung im Rahmen des Gesamtvorhabens untersucht die jeweilige Subvention in mehreren Prüfschritten: Der Subventionszweck wird hinsichtlich seiner ökonomischen Rechtfertigung analysiert, die instrumentelle Ausgestaltung wird einer kritischen Revue unterzogen, die Transparenz und das Monitoring werden kurz betrachtet. Anschließend sollen Wirksamkeit der Steuervergünstigung und, darauf aufbauend, die Effizienz der Maßnahme („bang for the buck“) ermittelt und bewertet werden.

Wie in den Abschnitten B.3 und B.4 deutlich geworden ist, lassen die Folgen der gegenwärtigen, einmaligen Finanzkrise keine Aussagen zu den tatsächlichen Wirkungen der Steuersubvention zu. Das Ziel der Exit Tax ist im Wesentlichen nicht erreicht, ihre Wirkungen bleiben sehr überschaubar. Ob und zu welchem Grade für diesen Fehlschlag die Finanzkrise verantwortlich ist, kann nicht gesagt werden. Die Wirksamkeit und operative Effizienz einer Exit Tax unter „normalen“ Finanzmarktbedingungen kann objektiv nicht beurteilt werden. Aus diesem Grund muss sich die Kurzevaluierung von § 3 Nr. 70 EStG vor allem auf die Überprüfung der ökonomischen Rechtfertigung und der instrumentellen Gestaltung beschränken. Einige Sätze zu Transparenz und Monitoring runden die Betrachtung ab.

C.1. Überprüfung des Subventionszwecks

Die temporäre Steuersubvention des § 3 Nr. 70 EStG verfolgt einen nur dem ersten Anschein nach doppelten Zweck: „Mobilisierung inländischer Betriebsgrundstücke und Etablierung der REIT-AG als neues Kapitalmarktinstrument. (...) Durch den nur hälftigen Ansatz des Gewinns aus der Veräußerung von inländischen Grundstücken des Anlagevermögens an einen Vor-REIT oder eine REIT-AG bzw. des Gewinns aus der Aufdeckung stiller Reserven beim Wechsel einer steuerpflichtigen Körperschaft in eine steuerfreie REIT-AG soll Unternehmen ein Anreiz geboten werden, in den Betrieben vorhandene Immobilien zu mobilisieren und dem Kapitalmarkt zugänglich zu machen. Zugleich soll eine rasche Erstausrüstung der börsennotierten REIT-AGs mit Grundstücken erreicht werden“ (21. Subventionsbericht).

Grundsätzlich sind hier zwei trennbare Fragen angesprochen, die Frage von steuerlich induzierten Lock-in-Effekten bei den stillen Reserven und die Frage nach der steuerlichen Förderung des neuen Finanzmarktinstruments REITs. Die nähere teleologische Betrachtung von § 3 Nr. 70 EStG zeigt aber, dass es eigentlich nur um die REITs-Förderung geht. Andernfalls hätte sich der Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, aus-

schließlich die an REITs veräußerten Immobilien zu begünstigen. Im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses wurde sehr ernsthaft erwogen, die Steuervergünstigung auf Veräußerungen von Betriebsimmobilien an offene Immobilienfonds zu erweitern.¹⁰ Auch die Vertreter der geschlossenen Fonds zeigten ein verständliches Interesse, dass Veräußerungen an diese Fonds ebenfalls einbezogen werden sollten. Beides wurde bewusst unterlassen. Die Beschränkung auf Veräußerungen an REITs und Vor-REITs sowie die zeitliche Begrenzung der Subvention auf drei Jahre belegen deutlich, dass der Gesetzgeber *nicht* beabsichtigt hat, die Frage der stillen Reserven und ihres Einflusses auf die Unternehmensfinanzierung grundsätzlich anzugehen.

Ist die spezielle Förderung eines neuen Finanzmarktinstrumentes wie der G-REITs ökonomisch gerechtfertigt? Diese Frage ist eindeutig mit „Nein“ zu beantworten. Wie oben dargestellt gibt es in Deutschland neben den REITs als Instrumente der indirekten Immobilienanlage vor allem noch drei weitere Rechtsinstitute: Offene Immobilienfonds, geschlossene Immobilienfonds und Immobilien-AGs ohne REIT-Status. Jedoch nur REITs kommen in den Genuss deutlich verbesserter Akquisemöglichkeiten, da nur für an REITs verkaufte Immobilien (bei Erfüllung der skizzierten Bedingungen) die Hälfte der Steuerlast auf die Veräußerungsgewinne entfällt.

Es ist sehr zu begrüßen, dass in Deutschland seit 2007 REIT-AGs gegründet und betrieben werden können. Ihre hohe Transparenz in Verbindung mit ihrer guten Handelbarkeit haben REITs zu einer Bereicherung des Spektrums von Instrumenten der indirekten Immobilienanlage werden lassen. Diese Eigenschaften werden im Zusammenklang mit der generell günstigen steuerlichen Ausgestaltung dazu führen, dass REITs in ruhigeren Zeiten den angemessenen Platz am Finanzmarkt finden, den sie im Wettbewerb erobern können.

Unter diesen Voraussetzungen gibt es aber erst recht keinen Grund, mit einer zusätzlichen Steuervergünstigung wie der Exit Tax den neuen REIT-AGs und Vor-REITs einen zusätzlichen, exogenen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Wie an anderen Märkten, so ist es auch am Finanzmarkt nicht die Aufgabe des Staates, die Vermarktung einzelner neuer Produkte zu subventionieren. Der Staat muss den fairen und unverzerrten Wettbewerb schützen und ihn nicht eigenhändig verzerren.

Es liegt auf der Hand, dass es ebenfalls keine konsistente Begründung für die wirtschaftlichen Vorteile gibt, die nach partieller Überwälzung bei denjenigen Unternehmen verbleiben, die Immobilien mit Veräußerungsgewinnen an eine REIT-AG verkauft haben. Diese Unternehmen unterscheiden sich a priori in nichts von solchen Unternehmen, die ihre stillen Reserven in anderer Weise mobilisieren und entstehende Veräußerungsgewinne voll versteuern. Es sind keine rationalen Kriterien ersichtlich, nach denen die steuerlich unterschiedliche Behandlung dieser zwei ökonomisch ansonsten gleichen Vorgänge gerechtfertigt werden kann.

¹⁰ Konkret fiel der Beschluss, die Exit Tax nur auf REITs zu beschränken, Presseberichten zufolge am 19.03.2007.

Unbeantwortet bleibt die Frage, die die Diskussion um die Exit Tax eindeutig mit geprägt hat: Auch wenn es in der konkreten gesetzlichen Regelung nicht mehr zum Ausdruck gekommen ist, kann durchaus von einem generellen Unbehagen mit der gegenwärtigen Besteuerung von Veräußerungserlösen gesprochen werden. Gerade bei so langlebigen Wirtschaftsgütern wie Immobilien birgt die Besteuerung von nominalen Wertzuwächsen gegenüber historischen Anschaffungswerten naturgemäß ein hohes Risiko der Belastung primär inflationär verursachter „Scheingewinne“. Dass es unter diesen Voraussetzungen zu Lock-in-Effekten und zu steuerinduziert übergroßen stillen Reserven kommen kann, ist seit langem bekannt und wird seit langem diskutiert. Die vorliegende Evaluierung der REITs-Exit Tax ist nicht der Ort, diese allgemeine Debatte fortzuführen. Offensichtlich allerdings ist, dass eine allgemeine Frage auch einer systematischen und allgemeinen Antwort bedürfte. „Extrawürste“ für ausgewählte Veräußerungszwecke oder Erwerber sind ungeeignet.

C.2. Instrumentelle Eignung der Exit Tax

Nach der Diskussion des Zweckes der Steuervergünstigung stellt sich die Frage, ob die Regelung des § 3 Nr. 70 EStG instrumentell die bestmögliche Technik darstellt, den gewollten Zweck umzusetzen. Dabei wird mit Blick auf die bisherigen Feststellungen schnell deutlich, dass die Exit Tax durchaus eine taugliche Instrumentierung sein kann – allerdings eines *anderen* Zweckes.

Wenn – um die unbeantwortete Frage von oben noch einmal aufzugreifen – es darum ginge, *allgemein* solche Lock-in-Effekte bei den stillen Reserven zu überwinden, die aus der strikt nach Nominalprinzip gestalteten Besteuerung von Veräußerungserlösen herrühren, so würde die Steuervergünstigung genau an der Ursache ansetzen und die Problemfolgen konsistent mildern. Allerdings ist es nicht Aufgabe der Exit Tax, solche grundlegenden Fragen anzugehen, dazu ist sie sachlich und zeitlich zu beschränkt. Wie dargestellt, enthält sich die vorliegende Evaluation einer Bewertung der allgemeinen Fragestellung des Umgangs mit stillen Reserven.

Die Exit Tax ist beschränkt auf Veräußerungen an REITs und zudem beschränkt auf drei Jahre. Beide Faktoren machen deutlich, dass es mit der Maßnahme um eine zeitlich begrenzte Starthilfe für neue REIT-AGs gehen soll. Wenn nun aber ausschließlich die REITs die gewollten Begünstigten der Steuervergünstigung sind (die sog. „Subventionsdestinatäre“), ist die Exit Tax eher eine komplizierte Form der Begünstigung, die mit erheblichen Streuverlusten einhergeht – nämlich den wirtschaftlichen Vorteilen, die bei den Veräußerern der Immobilien verbleiben.

Zur Förderung von Unternehmensgründungen steht ein reiches Spektrum von Subventionsinstrumenten zur Verfügung, vor allem im Bereich der Finanzhilfen, vergünstigten Kredite oder Bürgschaften. Auch Beratungsförderungen zählen in diesem Bereich zu den viel und erfolgreich eingesetzten Instrumenten. Grundsätzlich lassen sich mit derartigen direkten Subventionen die Probleme junger Unternehmen recht zielgenau und kostengünstig angehen.

Es ist allerdings offensichtlich, dass REIT-AGs kaum zur typischen Klientel staatlicher Gründungsförderung gehören. Ein kurzer Blick auf die Bilanzsumme der beiden deutschen REITs – zusammen zwei Mrd. Euro am Ende des Gründungsjahres – zeigt, dass diese Unternehmen nicht in der Garage gegründet werden und wohl auch kaum mit den typischen Problemen kleiner Unternehmensgründer zu kämpfen haben. Dieser Umstand unterhöhlt jedoch nicht die Argumente für direkte Subventionen, vielmehr unterhöhlt sie die Rechtfertigung *jedweder* Subventionen zur Stützung der REITs-Einführung.

Davon unbenommen sprechen weitere Gründe für Finanzhilfen anstelle von Steuerergünstigungen:

- Die potenzielle Begünstigung steigt nicht mit Finanzvolumen und Preisen der von den REITs akquirierten Immobilien, wie dies bei der Exit Tax der Fall ist.
- Auch wenn die REITs-Einführung in einer weniger turbulenten Zeit an den Finanzmärkten gefallen wäre, dürfte die Zahl der zu fördernden AGs so überschaubar geblieben sein, dass es keine großen administrativen Hemmnisse für Finanzhilfen gegeben hätte.
- Eine Förderung der REITs mit direkten Finanzhilfen entspräche zudem den 2006 beschlossenen subventionspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung („Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt.“).
- Steuerergünstigungen bei den Gemeinschaftsteuern sind in ihrer subventionspolitischen Dimension als eine Art „versteckte Gemeinschaftsaufgabe“ anzusehen. Die Vergünstigungen der Exit Tax nehmen Einfluss auf die Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuererwerb, d.h. der Förderzweck wird von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam finanziert. Aus guten Gründen wurde diese Form der Politikverflechtung bei den direkten Ausgaben und Aufgaben in der ersten Stufe der Föderalismusreform merkbar zurückgeschnitten. Da die Finanzmarktregulierung eine Bundesaufgabe ist, sollten alle Subventionen, die hierfür eingesetzt werden, ebenfalls vom Bund getragen werden. Die Umsetzung des Konnexitätsprinzips fällt in einem Steuersystem, das von Gemeinschaftsteuern dominiert wird, mit Steuerergünstigungen sehr schwer, mit Finanzhilfen dagegen sehr leicht.

Abschließend sei noch kurz hervorgehoben, dass die zeitliche Befristung der Exit Tax ihre große instrumentelle Stärke ist. Hierdurch kommt überzeugend zum Ausdruck, dass die Subvention als Starthilfe gemeint ist. Da die Steuersubvention unseres Erachtens keine überzeugende Rechtfertigung aufweist und zudem für den vom Gesetzgeber gewollten Zweck auch instrumentell nur bedingt tauglich ist, erleichtert die Befristung es zudem die primäre Empfehlung umsetzen – nämlich die Subvention abzuschaffen.

C.3. Transparenz und Monitoring.

Die Steuervergünstigung des § 3 Nr. 70 EStG ist zum Zeitpunkt der Evaluierung erst gut anderthalb Jahre alt. Sie hat sich nicht wie erwartet entwickelt, woran die herrschende Finanzkrise wesentlichen Anteil haben dürfte. Die Transparenz der Maßnahme ist gering, was vor diesem Hintergrund allerdings auch nicht anders zu erwarten ist. Selbst wenn die Finanzverwaltung mehr Transparenz schaffen wollte, wäre sie bei der geringen Fallzahl durch das Steuergeheimnis verhindert. Ein Monitoring ist noch nicht erfolgt bzw. erfolgt mit der vorliegenden Evaluierung erstmalig und damit sehr schnell.

D. Schlussfolgerungen

Die Steuervergünstigungen des § 3 Nr. 70 EStG sollen eine zeitlich begrenzte Anschubhilfe für den zeitgleich initiierten deutschen Markt für Real Estate Investment Trusts in Form von Aktiengesellschaften (REIT-AGs) bieten. Die Maßnahme ist auf die drei Jahre 2007, 2008 und 2009 beschränkt. In dieser Zeit müssen Unternehmen, die Bestandsimmobilien an eine REIT-AG oder einen sog. Vor-REIT verkaufen, eventuell entstehende Veräußerungsgewinne nur zur Hälfte versteuern. Indem die Vergünstigung („Exit Tax“) nur bei Veräußerungen an REITs und nicht an konkurrierende Formen der indirekten Immobilienanlage (Fonds und andere Immobilien-AGs) gewährt wird, soll eine schnelle Etablierung der REIT-AG als neues Kapitalmarktinstrument erreicht werden.

Dieses Ziel ist bis dato nicht erreicht. Nach zwei von drei Jahren der Steuervergünstigung gibt es lediglich zwei deutsche REIT-AGs. Die globale Finanzkrise des Jahres 2008 findet eine wesentliche Ursache in Fehlsteuerungen auf den internationalen Immobilienmärkten, die sich in der amerikanischen Subprime-Krise schon 2007 abzuzeichnen begannen. Auch ohne ursächlichen Zusammenhang ist diese Zeit ein schlechtes Umfeld für die deutschen REITs. Dass das Ziel der Subvention im Wesentlichen fehlgeschlagen ist, kann ihr insofern nicht angelastet werden. Umgekehrt kann auch nicht empirisch analysiert werden, ob die REITs-Einführung in wirtschaftlich ruhigeren Zeiten erfolgreich gewesen wäre oder – unsere konkrete Fragestellung – ob für einen erfolgreichen REITs-Start auch die Steuervergünstigungen der Exit Tax notwendig gewesen wären.

Die vorgenommene Kurzevaluierung lässt daran erheblichen Zweifel aufkommen. REITs im Allgemeinen und in ihrer konkreten Ausgestaltung in Deutschland sind ohnehin steuerlich sehr attraktive Anlageformen für indirekte Immobilieninvestitionen. Ihre hohe Transparenz und ihre unkomplizierte Handelbarkeit machen REITs darüberhinaus auch zu einem in Finanzmarktperspektive attraktiven Instrument. Diese Eigenschaften werden dazu führen, dass REITs in ruhigeren Zeiten den angemessenen Platz am Finanzmarkt finden, den sie im Wettbewerb erobern können.

Vor diesem Hintergrund ist eine gesonderte Subvention als staatliche Anschubhilfe für REIT-AGs und als Unterstützung für deren Geschäftspartner nicht notwendig. Wie an anderen Märkten, so ist es auch am Finanzmarkt nicht die Aufgabe des Staates, die

Vermarktung einzelner neuer Produkte zu subventionieren. Der Staat muss den fairen und unverzerrten Wettbewerb schützen und ihn nicht eigenhändig verzerren.

Insofern ist es zu begrüßen, dass die Steuervergünstigung zum 31. Dezember 2009 ausläuft. Sie sollte nicht verlängert werden. Falls aufgrund exogener Gründe dennoch das politische Bedürfnis dominieren sollte, den verlangsamten REITs-Start länger zu unterstützen, sollten direkte Finanzhilfen genutzt werden. Wird dagegen – wie im Vorfeld zur REITs-Einführung schon politisch diskutiert – ein generelles Problem bei den Steuerregeln zu Veräußerungserlösen stiller Reserven gesehen, so bedarf es einer allgemeinen, wettbewerbsneutralen Lösung, die sich nicht auf Verkäufe an REITs beschränkt.

E. Zitierte Quellen

- Bundesministerium der Finanzen* (2007): Besteuerung bei den verschiedenen Möglichkeiten zur Vermögens-, vornehmlich Kapitalanlage nach dem Einkommensteuerrecht bis 2008 und ab 2009 unter Berücksichtigung der Abgeltungsteuer, Berlin, 11.10.2007.
- Bundesministerium der Finanzen* (2007): Einundzwanzigster Subventionsbericht, Berlin.
- Dibbern, Ralf* (2005): Einführung von REITs in Deutschland, in M.M. Warburg Investment Research.
- Eekhoff, Johann und Oliver Arentz* (2006), REITs aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive – mehr Gemeinwohl, weniger Einzelinteressen, Diskussionspapier, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung eV., Berlin.
- Graff, Richard. A.* (2001): Economic Analysis Suggests that REIT Investment Characteristics are Not as Advertised, in: *Journal of Real Estate Portfolio Management*, Vol. 7, No. 2, 99-124.
- OECD* (2004), Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, Paris.
- Schweizerischer Bundesrat* (2008), Subventionsbericht 2008 des Bundesrats, vom 30. Mai 2008, Dok. 08.051, Bern.
- Sotelo, Ramon* (2006): REITs im Land der offenen Immobilienfonds, in *EXPO REAL Magazin*, Juni 2006, 18-20.

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Investitionszulagen

Durchgeführt von:

ZEW

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Bearbeitet von:

Christof Ernst und Michael Overesch

Subventionskennblatt					
Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen					
1	Grundzüge				
Rechtsgrundlage: § 2 InvZulG 1999; § 2 InvZulG 2005; § 2 InvZulG 2007					
Eingeführt:	1999	Zuletzt geändert:	2007	Befristung:	31.12.2009
Subventionsvolumen aktuell:		465 Mio. Euro (2008; 21. Subventionsbericht)			
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung					
Für Herstellungs- und Anschaffungskosten von Investitionen in bestimmte abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens von Betrieben des verarbeitenden Gewerbes, der produktionsnahen Dienstleistungen und bestimmter anderer Wirtschaftszweige in den neuen Bundesländern und Berlin wird eine Investitionszulage gezahlt. Erhöhte Zulagensätze gelten für begünstigte Investitionen im Randgebiet des Fördergebiets und von Unternehmen, welche die EU-rechtliche Definition für kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) erfüllen.					
Begünstigte					
Anspruchsberechtigte sind Steuerpflichtige im Sinne des Einkommensteuergesetzes und Körperschaftsteuergesetzes, die im Fördergebiet begünstigte Investitionen vornehmen. Bei Personengesellschaften und Gemeinschaften tritt an die Stelle des Steuerpflichtigen die Gesellschaft oder die Gemeinschaft als Anspruchsberechtigte.					
Zweck der Steuervergünstigung:					
Förderung von betrieblichen Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin; erhöhte Förderung für Betriebe, welche die EU-rechtliche Definition eines KMU erfüllen.					
2	Ergebnisse der Evaluation				
Transparenz und Monitoring der Maßnahme					
Die aufgrund der Steuersubvention anfallenden Steuerausfälle sind in ihrer Größenordnung einigermaßen zuverlässig quantifiziert.					
Überprüfung des Subventionszwecks					
Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen senkt den notwendigen Kapitalbedarf für betriebliche Investitionen im Fördergebiet. Dies erhöht die Standortattraktivität des Fördergebiets bei Standortentscheidungen bei Investitionsprojekten. Weiterhin erhöht die Investitionszulage die Rentabilität eines Investitionsprojekts, so dass zusätzliche Investitionsprojekte von im Fördergebiet ansässigen Betrieben durchgeführt werden können. Zudem mindert die erhöhte Zulage für KMU Investitionshemmnisse, welche aus Kapitalmarktrestriktionen für KMU herrühren.					
Instrumentelle Eignung und Wirkungen der Subvention					
Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ist geeignet die Investitionstätigkeit im Fördergebiet zu erhöhen.					
3	Schlussfolgerungen				
Kurzbewertung der Subvention					
Als Rechtfertigung für das staatliche Eingreifen in die regionale Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklungen sind distributive und politische Motive anzuführen. Es ist beabsichtigt, die Einkommensdisparitäten zwischen Regionen zu verringern. Die För-					

derung betrieblicher Investitionen durch die Investitionszulage ist geeignet, die Konvergenz zwischen dem Fördergebiet und anderen Regionen zu unterstützen.

Mitnahmeeffekte sind bei der Investitionsförderung in gewissem Umfang unvermeidlich. Ein Nachteil des Rechtsanspruchs auf eine Förderung ist im Bezug auf die Problematik von Mitnahmeeffekten nicht erkennbar.

Ein Vergleich der Investitionszulage mit der Förderung durch Zuschüsse der „Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zeigt, dass die Investitionszulage hier insbesondere aus ordnungspolitischen Gründen Vorteile aufweist. Die Beschränkung der Investitionszulage auf einzelne Wirtschaftszweige kann zu Verzerrungen zwischen geförderten und nicht geförderten Wirtschaftszweigen führen. Für die GRW-Zuschüsse könnten ein geringeres fiskalisches Budgetrisiko und die Möglichkeit einer zielgenaueren Förderung durch das Bewilligungsverfahren sprechen. In der Praxis sind die Unterschiede der Förderinstrumente offensichtlich nicht sehr bedeutend. Es besteht eine große Schnittmenge des Förderspektrums von Investitionszulage und GRW-Zuschüssen. Die Investitionszulage dient daher häufig als Basisfinanzierung der GRW-Projekte.

Empfehlungen

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ist geeignet, die betriebliche Investitionstätigkeit im Fördergebiet zu erhöhen. Die Beschränkung auf einzelne Wirtschaftszweige sollte überdacht werden, soweit dies vor dem Hintergrund des EUBeihilferechts möglich ist.

Eine empirische Analyse der tatsächlichen Wirkungen der aktuellen Ausgestaltung der Investitionszulage scheint geboten, um belastbare Aussagen zum Ausmaß von Mitnahmeeffekten treffen zu können. Eine derartige Untersuchung sollte auch die Grundlage für Veränderungen an der Ausgestaltung der Investitionszulage bilden. Empirische Ergebnisse könnten auch die Grundlage für einen Effizienzvergleich zwischen Investitionszulage und GRW-Zuschüssen bilden.

Inhalt

A. Die steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit durch Investitionszulagen	562
A.1. Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	563
B. Quantifizierung der Steuervergünstigung.....	565
B.1. Allgemeines	565
B.2. Quantifizierungen	565
B.3. Bürokratiekosten	567
C. Wichtige frühere Evaluationen	568
C.1. Forschungsbericht des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (2001)	568
C.2. Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland	568
C.3. Jahresgutachten 2004/2005 des Sachverständigenrats (2004)	569
C.4. Forschungsbericht von Ernst&Young (2006)	569
D. Begründung der Steuervergünstigung.....	570
D.1. Gründe für die regionale Förderung betrieblicher Investitionen	570
D.2. Begründung der direkten Förderung betrieblicher Investitionen	572
E. Effektivität und Effizienz.....	573
E.1. Effektivität der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen.....	573
E.1.1. Die Quantifizierung der Investitionszulage mithilfe des European Tax Analyzer	574
E.1.2. Auswirkungen auf die Ziele der Investitionszulage	577
E.1.3. Zwischenfazit	579
E.2. Effizienz der Investitionszulage	580
E.2.1. Mitnahmeeffekte	580
E.2.2. Förderung durch die Investitionszulage oder durch GRW-Zuschüsse	581
E.2.3. Ausgestaltung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen.....	584
E.2.4. Zwischenfazit	585
F. Schlussfolgerungen	585
Literaturverzeichnis	588
Anhang	590

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage gem. Subventionsbericht.....	566
Tabelle 2:	Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage gem. Statistischem Bundesamt	567

A. Die steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit durch Investitionszulagen

Die evaluierte Investitionszulage ist eine regionale Strukturmaßnahme für die neuen Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und Berlin. Die Investitionszulage wird für begünstigte Investitionen in den neuen Ländern und Berlin, dem sogenannten Fördergebiet, gewährt. Durch die Beschränkung auf bestimmte Wirtschaftszweige hat die Investitionszulage zudem den Charakter einer sektoralen Begünstigung. Die Investitionszulage weist auch Charakteristika einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auf, da eine erhöhte Förderung für kleine und mittlere Unternehmen gewährt wird.

Die vorliegende Evaluation untersucht gezielt die im Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (20. Subventionsbericht) auf S. 22 bis 23 unter den laufenden Nummern 11 und 16 genannten Steuervergünstigungen. Es handelt sich dabei um die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen (§ 2 InvZulG 1999, § 2 InvZulG 2005). Das Investitionszulagengesetz 2007 beinhaltet ebenfalls eine vergleichbar gestaltete Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen (§ 2 InvZulG 2007). Diese Investitionszulage gemäß InvZulG 2007 wird daher zusätzlich in die Evaluierung einbezogen, soweit dies sinnvoll erscheint. Die evaluierten Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen gem. § 2 InvZulG 1999 und § 2 InvZulG 2005 zählen im 20. Subventionsbericht zu den 20 größten Steuervergünstigungen.

Das Investitionszulagengesetz begründet einen Rechtsanspruch auf Zahlung einer Investitionszulage für die im Gesetz definierten Sachverhalte. Die Rechtsgrundlage für die Gewährung der Investitionszulagen sind die Investitionszulagengesetze (InvZulG). Diese sind jeweils befristet gültig. Die in diese Evaluierung einbezogenen Investitionszulagen basieren auf dem InvZulG 1999 und dem InvZulG 2005. Aktuell schließt sich an diese hier im Fokus der Evaluierung stehenden Investitionszulagen das InvZulG 2007 an. Die jeweiligen Investitionszeiträume, für welche die Investitionszulagen gewährt werden, sind jeweils in den Investitionszulagengesetzen definiert. Die Investitionszulage wird auf Antrag per Bescheid für das Kalenderjahr/Wirtschaftsjahr festgesetzt und entsteht mit Ablauf des Kalenderjahres, für das sie festgesetzt wird. Für die Investitionszulage sind die Vorschriften der Abgabenordnung aufgrund des Verweises von § 5 Abs. 1 InvZulG 2005 wie für Steuervergünstigungen entsprechend anzuwenden. Das InvZulG 2005 (InvZulG 2007) enthält keine Antragsfrist. Aufgrund der Geltung der Regelungen der AO besteht damit eine Festsetzungsfrist von 4 Jahren, die mit Ablauf des Kalenderjahres beginnt, in dem die Investitionszulage entsteht (Ludolph, 2008, S. 72). Durch die Auszahlung der Investitionszulage im Anschluss an die Investition wirkt sich die Investitionszulage zeitversetzt erst in späteren Kassenjahren aus.¹

Neben der Investitionszulage existiert mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ein weiteres bedeutsames Instrument der regionalen Förderung betrieblicher Investitionen. Die GRW-Mittel werden als Zuschüsse gewährt, welche vor Durchführung des Investitionsprojekts beantragt werden müssen und einem Bewilligungsverfahren unterliegen. Die Investitionszulage hat durch das InvZulG 2007 eine Annäherung an

¹ Siehe dazu auch Kapitel B zur Quantifizierung der Steuervergünstigung.

das Förderspektrum der GRW erfahren. Zudem wird die Investitionszulage bei der GRW-Förderung angerechnet. Im Abschnitt E werden daher die Auswirkungen der GRW-Förderung in die Effizienzanalyse miteinbezogen werden.

A.1. Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen wurde im § 2 InvZulG 1999, danach im § 2 InvZulG 2005 und anschließend im § 2 InvZulG 2007 geregelt. Die Investitionszulage für betriebliche Investitionen ist eine staatliche Beihilfe i.S. des Art 87 Abs. 1 EG-Vertrag. Daher muss der Gesetzgeber für die Ausgestaltung der Investitionszulage die Vorgaben des europäischen Beihilferechts beachten. Die Fördersätze der Investitionszulage dürfen daher die nach EU-Recht höchstzulässigen Förderhöhen für Regionalbeihilfen entsprechend der Fördergebietskarte nicht überschreiten. Diese Regionalbeihilfehöchstsätze sind insbesondere auch einzuhalten wenn zusätzlich GRW-Zuschüsse in Anspruch genommen werden. Die Vorgaben des europäischen Beihilferechts schränken die Anspruchsberechtigung für die Investitionszulage auf bestimmte Wirtschaftszweige ein.² Die Vorgaben des EU-Beihilferechts beschränken die Förderung auf Erstinvestitionen.

Anspruchsberechtigte gem. § 1 InvZulG 1999 und § 1 InvZulG 2005 sind Steuerpflichtige im Sinne des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes, die im Fördergebiet begünstigte Investitionen vornehmen. Bei Personengesellschaften und Gemeinschaften tritt an die Stelle des Steuerpflichtigen die Gesellschaft oder die Gemeinschaft als Anspruchsberechtigte. Das Fördergebiet sind die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das aktuelle Investitionszulagengesetz 2007 nimmt Teile des Landes Berlin vom Fördergebiet aus.

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen wird nur für begünstigte Investitionen gewährt. Diese werden jeweils in den §§ 2 InvZulG 1999, 2 InvZulG 2005 und 2 InvZulG 2007 definiert. Für eine detaillierte Auflistung der begünstigten Investitionen kann auf diese Fundstellen verwiesen werden. Die Investitionen sind begünstigt, sofern sie mind. 5 Jahre zum Vermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte innerhalb des Fördergebiets gehören. Zudem müssen die begünstigten Wirtschaftsgüter mindestens fünf Jahre in einem begünstigten Betrieb verbleiben. Nach § 2 Abs. 1 InvZulG 1999 zählen zu den begünstigten Betrieben Betriebe des verarbeitenden Gewerbes, Betriebe bestimmter ausgewählter produktionsnaher Dienstleistungen, sowie bis Ende 2001 kleine und mittlere Betriebe des in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerks sowie kleine und mittlere Betriebe des Groß- und Einzelhandels. Nach § 2 InvZulG 2005 werden die begünstigten Betriebe auf das verarbeitende Gewerbe und die produktionsnahen Dienstleistungen beschränkt. Zusätzlich sind seit dem Jahr 2002 nur noch Erstinvestitionen begünstigt. Des weiteren beschränkt § 2 InvZulG 2005 begünstigte Investitionen auf das Verarbeitende Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungen. Die aktuelle Regelung des § 2 InvZulG 2007 behält die Definitionen begünstigter Investitionen des § 2 InvZulG 2005 grundsätzlich bei. Nach § 2 InvZulG 2007 ist nunmehr zusätzlich erforderlich, dass die begünstigten Wirtschaftsgüter auch zum Anlagevermögen eines begünstigten Betriebes des Anspruchsberechtigten gehören und in diesem begünstigten Betrieb des Anspruchsberechtigten auch fünf Jahre verbleiben

² Aufgrund des multisektoralen Beihilferahmen in der geänderten Fassung der Mitteilung der Kommission vom 01.11.2003, Anhang B; auch übernommen in die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013) ergeben sich Beihilfeverbote.

müssen. Für KMU-Betriebe verkürzt sich diese Frist ab 2007 auf 3 Jahre. Zudem wurde der Kreis der begünstigten Betriebe um das Beherbergungsgewerbe erweitert. Gleichzeitig schließt das Investitionszulagengesetz 2007 die Förderung von Leasing und Vermietung von Wirtschaftsgütern aus.

Die Investitionszulage wird als ein Prozentsatz einer Bemessungsgrundlage ermittelt. Die Bemessungsgrundlage bildet dabei die Summe der Anschaffungs- und Herstellungskosten der im Wirtschafts- oder Kalenderjahr abgeschlossenen begünstigten Investition. Die jeweilige Höhe der Zulage hängt vom Zeitpunkt der Investition, dem Investitionsort innerhalb des Fördergebiets und von der Größe des investierenden Betriebs ab. Die unterschiedlichen Investitionszulagengesetze weisen eine im Zeitablauf zunehmende Fokussierung der Förderung auf Erstinvestitionen und hier insbesondere auf die Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen auf. § 2 InvZulG 1999 gewährte für begünstigte Investitionen, welche keine Erstinvestitionen darstellen, noch eine Investitionszulage von 5% bzw. 10% für KMU, sofern die Investition vor dem 01.01.2002 abgeschlossen wurde. Danach wurde die Investitionszulage nur noch für Erstinvestitionen gewährt. Wurden diese vor dem 01.01.2000 begonnen, dann betrug die Investitionszulage 10% (20% für KMU). Bei Investitionsbeginn nach dem 31.12.1999 erhöhte sich die Zulage auf 12,5% (25% für KMU) und in bestimmten Randgebieten des Fördergebiets auf 15% (27,5% für KMU). Diese Höhe der Investitionszulage wird im § 2 InvZulG 2005 und aktuell auch vom § 2 InvZulG 2007 beibehalten. Nur für Berlin und bestimmte Regionen Brandenburgs, die zur Arbeitsmarktregion Berlin gehören, betrug die Investitionszulage für KMU nur 20% (§ 2 InvZulG 2005).

Seit 2005 werden die kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen beurteilt. Danach sind nun auch Partnerunternehmen und verbundene Unternehmen in die Berechnung der Schwellenwerte (Mitarbeiterzahl, Jahresumsatz oder Bilanzsumme) mit einzubeziehen (sog. Konzernklausel).

Von der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen formal abzugrenzen ist die Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten. Neben der Förderung von Ausrüstungsinvestitionen mit Investitionszulage ist seit 1999 auch die Anschaffung und Herstellung betrieblich genutzter neuer Gebäude förderfähig. Voraussetzung für die Förderung ist, dass das Gebäude eine Erstinvestition darstellt und für mindestens 5 Jahre von einem Betrieb der jeweils begünstigten Wirtschaftszweige verwendet wird. Diesbezüglich sind die Voraussetzungen nach dem InvZulG 1999, 2005 und 2007 vergleichbar. Auch hier verkürzt sich ab 2007 die Bindungsfrist auf 3 Jahre, wenn es sich um einen begünstigten KMU-Betrieb handelt.

B. Quantifizierung der Steuervergünstigung

B.1. Allgemeines

Die Quantifizierung des Umfangs der Steuervergünstigung durch die im Abschnitt A beschriebenen Investitionszulagen soll in diesem Abschnitt mit Blick auf die Steuermindereinnahmen erfolgen. Diese direkte Quantifizierung scheint angebracht, da die Investitionszulage direkt aus den Einnahmen an Einkommen- und Körperschaftsteuer gezahlt wird. Im Gegensatz zu früheren Untersuchungen der Investitionszulage soll es hier nicht um die Aufteilung der Belastung auf die einzelnen Haushalte von Bund und Ländern gehen.³

Ein methodisches Problem für eine aussagekräftige Quantifizierung ist die zeitliche Folge unterschiedlicher Investitionszulagengesetze. Die Subventionsberichte weisen die Steuermindereinnahmen getrennt für die jeweiligen Gesetze aus. Dies kann jedoch die Aussagekraft verzerren. Daher wird im Folgenden für die Quantifizierung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen versucht, die sich zeitlich überlagernden Steuermindereinnahmen der §§ 2 InvZulG 1999, 2 InvZulG 2005 und 2 InvZulG 2007 gemeinsam zu betrachten.

B.2. Quantifizierungen

Ausgangspunkt der Quantifizierungen sind die Daten der 20. und 21. Subventionsberichte der Bundesregierung (Bundesregierung 2006, 2007).⁴ In Tabelle 1 sind die entsprechenden Informationen dieser beiden Berichte zum Umfang der Steuermindereinnahmen durch unterschiedliche Tatbestände der Investitionszulagengesetze dargestellt. Hier sind die Steuermindereinnahmen aufgrund der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen getrennt nach dem jeweiligen Gesetz ausgewiesen, auf dem der jeweilige Rechtsanspruch beruht. Um mögliche Verzerrungen bei der Gesamtbetrachtung zu vermeiden, welche aus dem Auslaufen eines Investitionszulagengesetzes und dem sich anschließenden Nachfolgegesetz herrühren können, bietet sich eine jährliche Addition der jeweiligen Steuermindereinnahmen aufgrund von Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen über die einzelnen Investitionszulagengesetze hinweg an. Demnach waren mit der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Zeitraum 2003 bis 2006 jährlich Steuermindereinnahmen zwischen 818 und 1.136 Mio. Euro verbunden. Für 2007 und 2008 sind dagegen deutlich niedrigere Steuermindereinnahmen von jährlich nur noch 535 bzw. 465 Mio. Euro angesetzt.

³ Vgl. Sachverständigenrat (2004, S. 474 ff.) für eine detaillierte Analyse der Finanzierung der Investitionszulage über den Länderfinanzausgleich.

⁴ Der 20. Subventionsbericht berichtet über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Jahren 2003 bis 2006, die im August 2007 erschienene 21. Auflage berichtet über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Jahren 2005 bis 2008. Angegeben sind die Mindereinnahmen, die durch Steuerermäßigungen oder -befreiungen entstehen. Diese Angaben basieren auf Schätzungen und berücksichtigen keine Verhaltensanpassungen, die sich bei Abschaffung der Begünstigung ergeben würden.

Tabelle 1: Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage gem. Subventionsbericht

Steuermindereinnahmen in Mio. EUR	Kassenjahre					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen (§2 InvZulG 1999)	996	944	1,136	380		
Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen (§2 InvZulG 2005)				438	535	180
Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen (§2 InvZulG 2007)						285
Summe Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	996	944	1,136	818	535	465
Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen an Mietwohngebäuden (§ 3 InvZulG 1999)	715	578	635	214	40	
Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten (§ 2 InvZulG 1999)	176	166	200	67		
Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten (§ 2 InvZulG 2005)				77	94	40
Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten (§ 2 InvZulG 2007)						63
Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen and Mietwohngebäuden (§ 3a InvZulG 1999)	50	92	137	48	9	
Gesamtsumme Investitionszulagen	1,937	1,780	2,108	1,224	678	568

Quelle: Die Daten für 2003 und 2004 sind dem 20. Subventionsbericht (Bundesregierung, 2006) entnommen. Die Daten für 2005 bis 2008 sind dem 21. Subventionsbericht (Bundesregierung, 2007) entnommen.

Weiterhin sind in Tabelle 1 die Steuermindereinnahmen aufgrund anderer Tatbestände der Investitionszulagengesetze abgebildet. Dies dient insbesondere einer besseren Vergleichbarkeit mit den Daten des Statistischen Bundesamtes, welche keiner detaillierten Gliederung in die unterschiedlichen Tatbestände der Investitionszulage unterliegen. In Tabelle 2 sind die kassenmäßigen Steuermindereinnahmen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer angegeben, wie sie das Statistische Bundesamt ermittelt hat.⁵ Da diese Daten keinen Einzelausweis unterschiedlicher Tatbestände der Investitionszulagengesetze enthalten, kann nur ein einfacher Vergleich der jeweiligen Gesamtsummen aus Tabelle 1 und 2 erfolgen. Es zeigt sich, dass für die Jahre 2003 bis 2006 die Abweichungen äußerst gering ausfallen, da für diese Jahre im Subventionsbericht auf Daten zu den tatsächlichen Steuereinnahmen zurückgegriffen werden konnte.

Für die Jahre 2007 und 2008 konnte der Subventionsbericht zum Zeitpunkt seiner Erstellung nur auf Prognosen über die Steuermindereinnahmen zurückgreifen. Daher ergibt sich eine größere Differenz zwischen den Daten des Statistischen Bundesamtes und den Daten des Subventionsberichts für das Jahr 2007. Die Daten des Statistischen Bundesamtes, welche auf Angaben der Finanzverwaltungen und Gemeinden über die kassenmäßigen Steuereinnahmen beruhen, legen es demnach nahe, dass der Rückgang der Steuermindereinnahmen aufgrund der Investitionszulage im Jahr 2007 geringer ausgefallen ist, als dies die Daten des 21. Subventionsberichts

⁵ Diese Daten sind der Veröffentlichung „Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt“ der Reihe 4 der Fachserie 14 des Statistischen Bundesamtes entnommen. Darin wird über das kassenmäßige Steueraufkommen des Bundes, der Länder und der Gemeinden berichtet. Darin enthalten ist jeweils eine Auflistung zum Bruttoaufkommen, Abzüge und Nettoaufkommen ausgewählter Gemeinschaftssteuern. Da die Investitionszulage aus dem Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer gezahlt wird, sind dieser Übersicht die Beträge zu entnehmen, um welche die veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Investitionszulage vermindert wird.

der Bundesregierung abgeschätzt hatte. Die Daten des Statistischen Bundesamtes legen vielmehr einen leichten Anstieg der gesamten Steuermindereinnahmen aufgrund der Investitionszulagen im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2006 nahe. Es handelt sich demnach um eine Abweichung zwischen Prognose und tatsächlich aufgetretenen Steuermindereinnahmen. Einer der möglichen Gründe für eine derartige Abweichung stellt eine bessere konjunkturelle Entwicklung als ursprünglich prognostiziert dar. Dies kann zu einer erhöhten Investitionstätigkeit und damit verbunden zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Investitionszulage geführt haben. Die aktuellere Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Mai 2008 prognostiziert dann auch für das Jahr 2008 eine deutlich größere Steuermindereinnahme von 1,375 Mio. Euro durch die Investitionszulage im Jahr 2008. Dem kann naturgemäß noch kein entsprechender Abgleich mit den tatsächlichen kassenmäßigen Steuereinnahmen gegenübergestellt werden.

Tabelle 2: Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage gem. Statistischem Bundesamt

Steuermindereinnahmen in Mio. EUR					
	2003	2004	2005	2006	2007
Investitionszulage im Bereich der Einkommensteuer	704	541	638	446	498
Investitionszulage im Bereich der Körperschaftsteuer	1243	1237	1470	778	796
Summe Investitionszulage	1947	1778	2108	1224	1294

Quelle: Die Daten sind der Veröffentlichung „Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt, Fachserie 14 Reihe 4“, des Statistischen Bundesamts entnommen. Die Angaben für das Jahr 2003 sind der Ausgabe für das 4. Quartal 2006 entnommen, die Angaben für 2004 bis 2007 sind der Ausgabe für das Jahr 2007 entnommen.

B.3. Bürokratiekosten

Der Bürokratieaufwand auf Seiten der Steuerpflichtigen entsteht durch die Notwendigkeit, die Investitionszulage zu beantragen. Detaillierte Informationen über die Höhe der Kosten auf Seiten des Steuerpflichtigen sind nicht verfügbar. Ein Vorteil gegenüber alternativen Verfahren zur betrieblichen Förderung besteht darin, dass der Antragsprozess im Rahmen der Steuerverwaltung stattfindet. Die grundlegenden Abläufe sind vielen Unternehmen oder deren Steuerberatern bereits bekannt aus der alltäglichen Steuerveranlagung. Zudem schafft der Rechtsanspruch eine gute Planbarkeit der Förderung auf Seiten der Unternehmen.

Eine genauere Kontrolle, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Gesetzes tatsächlich eingehalten wurden, erfolgt nachgelagert im Rahmen der Betriebsprüfungsprozesse. Auf Seiten der Finanzverwaltung besteht der Bürokratieaufwand in der Prüfung des Vorliegens der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen zur Inanspruchnahme der Investitionszulage. Aufgrund der für den Steuerpflichtigen vergleichsweise hohen Förderung in Relation zum Investitionsvolumen bestehen deutliche Risiken einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Steuervergünstigung. Im Vergleich zu alternativen Formen der betrieblichen Investitionsförderung besteht der Vorteil, dass auf die bestehenden Strukturen und Abläufe der steuerlichen Betriebsprüfungen zurückgegriffen werden kann. Insgesamt liegen jedoch keine Daten über die Höhe der Bürokratiekosten auf Seiten der Finanzverwaltung vor.

C. Wichtige frühere Evaluationen

Die Investitionszulage stand bereits im Mittelpunkt anderer Evaluationen der Regionalförderung für Ostdeutschland. Erwähnenswert ist der Forschungsbericht „Schätzung der Bemessungsgrundlagen der steuerlichen Ostförderung“ des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Jahr 2001 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (C.1). Des Weiteren untersucht der Fortschrittsbericht der wirtschaftswissenschaftlichen Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland die Wirkung auf Investitionsentscheidungen und Mitnahmeeffekte betrieblicher Investitionsförderung in Ostdeutschland (C.2). Außerdem hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinen Jahresgutachten wiederholt mit der Investitionszulage als ein Instrument der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland beschäftigt. Besonders ausführlich fällt die Diskussion im Jahresgutachten 2004/2005 aus (C.3). Zuletzt betrachtet eine Untersuchung von Ernst & Young die steuerliche Behandlung von Regionalbeihilfen in der EU und bezieht dabei auch die Förderung durch das Investitionszulagengesetz 2005 ein (C.4).

C.1. Forschungsbericht des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (2001)

Der Forschungsbericht „Schätzung der Bemessungsgrundlagen der steuerlichen Ostförderung“ des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (2001) liefert eine Abschätzung des Investitionsvolumens im Fördergebiet des InvZulG 1999, um Rückschlüsse auf den potentiellen Umfang der Bemessungsgrundlage zu gewinnen. Die Basis der Abschätzungen bilden Daten aus der Befragung von Unternehmen zu deren Investitionsverhalten. Es erfolgt insbesondere eine detaillierte Aufgliederung in einzelne Investitionen, welche unter die einzelnen Tatbestände des InvZulG 1999 fallen. Der Forschungsbericht kann insgesamt als eine indirekte Form der Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage angesehen werden. Aufgrund der hier erfolgten Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist unter Zugrundelegung der Zulagensätze des InvZulG 1999 die Höhe der Steuermindereinnahmen aufgrund der Auszahlung von Investitionszulagen errechnet worden.

C.2. Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

Der zweite Fortschrittsbericht der wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland erstellt vom DIW, IAB, IfW, IWH und dem ZEW beschäftigt sich auch mit der Wirksamkeit der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland (vgl. DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, 2003). Es wird eine empirische Untersuchung der Wirkung der Investitionsförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den Jahren 2000 bis 2002 auf Basis einer Unternehmensbefragung vorgenommen. Falls Unternehmen gleichzeitig auch die Investitionszulage erhalten haben, dann wurde dies ebenfalls berücksichtigt. Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass ca. 30% der Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Von einer direkten Übertragung dieses Befundes auf Betriebe, welche nur die Investitionszulage erhalten haben, wird jedoch von den Verfassern

dieser Studie explizit abgeraten. Die Verfasser vermuten jedoch tendenziell höhere Mitnahmeeffekte bei einer Förderung durch die Investitionszulage.

C.3. Jahresgutachten 2004/2005 des Sachverständigenrats (2004)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beschäftigt sich in seinem Jahresgutachten 2004/2005 vertiefend mit der Wirtschaftspolitik zur Förderung Ostdeutschlands (Sachverständigenrat, 2004, S. 458 ff.). Einer der betrachteten Aspekte ist die direkte Förderung betrieblicher Investitionen. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Diskussion der Investitionszulage. Zwar kommt der Sachverständigenrat zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung einer direkten Förderung betrieblicher Investitionen. So schreibt er im Jahresgutachten 2004, „dass die beobachtbare Wachstumsdynamik von der Förderung der gewerblichen Investitionen und den Infrastrukturinvestitionen beeinflusst wird.“⁶ Doch wird kritisiert, dass auf die Investitionszulage bei Verwirklichung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch bestehe, was vermutlich zu umfangreichen Mitnahmeeffekten führe. Der Sachverständigenrat spricht sich daher für ein Auslaufen der Investitionszulage zu Gunsten einer „einzelfallbezogenen und an regionalpolitischen Zielen“⁷ ausgerichteten Investitionsförderung aus. Letztendlich wird eine Förderung nach Einzelfallprüfung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens präferiert, wie sie z.B. im Rahmen der Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfolgt. Der Sachverständigenrat macht als einen der Gründe für die Beibehaltung der Investitionszulage die aus Sicht der neuen Bundesländer günstige Finanzierung der Investitionszulage aus. Es wird detailliert analysiert, in welchem Umfang die neuen Bundesländer an der Gesamtfinanzierung der Zulage beteiligt seien. Der Sachverständigenrat ermittelt nur geringe Anteile der neuen Bundesländer an der Finanzierung der Investitionszulage, wogegen die Investitionszulage aufgrund der Beschränkung des Fördergebiets ausschließlich diesen Bundesländern zu Gute komme (Sachverständigenrat, 2004, S. 474 ff.).

C.4. Forschungsbericht von Ernst&Young (2006)

Die Untersuchung von Ernst&Young (2006) beschäftigt sich mit einem Vergleich der Regionalbeihilfen innerhalb der EU. Das Hauptaugenmerk liegt auf einem Vergleich der steuerlichen Behandlung der Regionalbeihilfen. Zusammenfassend kommt die Untersuchung von Ernst&Young auf Basis des Vergleichs der Regionalbeihilfen in der EU zu dem Schluss, dass sich auf das allgemeine Förderniveau die Absenkung der Beihilfesätze ab 2007 deutlicher auswirken wird als die ebenfalls erfolgte Umstellung vom Netto- auf das Bruttosystem zur Berechnung der Förderintensitäten (Ernst & Young, 2006, S. 231).

Im Rahmen des Vergleichs der Instrumente zur Förderung von betrieblichen Investitionen wird festgestellt, dass die Steuerfreiheit der Investitionszulage in Deutschland eine Ausnahme im Vergleich zu den Regionalbeihilfen der anderen Mitgliedstaaten darstelle. Es wird daher empfohlen, unter „dem Gesichtspunkt der Transparenz und Vergleichbarkeit im Bereich der Regionalbeihilfen ...die I-Zulage als Ausnahmeregelung in Frage zu stellen.“⁸ Diese Empfehlung

⁶ Sachverständigenrat (2004), S. 468.

⁷ Sachverständigenrat (2004), S. 474

⁸ Ernst & Young (2006), S. 218.

betrifft die steuerliche Behandlung der Förderung durch die Investitionszulage. Eine Bewertung der Investitionszulage unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und Effizienz erfolgt durch die Studie jedoch nicht.

D. Begründung der Steuervergünstigung

In diesem Abschnitt wird die Begründung der Investitionszulagen analysiert. Dazu wird von der Begründung des Gesetzgebers ausgegangen.

In der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf für die Investitionszulage 1999 heißt es mit Blick auf die Ziele der Investitionszulage für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und Berlin: „Insbesondere die industrielle Basis ist weiterhin viel zu schmal. Die durchschnittliche Produktivität und die Kapitalausstattung liegen weit unter dem westdeutschen Niveau. Der Entwurf des Gesetzes zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern verfolgt das Ziel, die fortbestehenden Probleme vor allem in der Industrie abzubauen und eine leistungs- und wettbewerbsfähige Wirtschaft aufzubauen, die aus eigener Kraft am Markt bestehen kann und ausreichend Einkommens-, Investitions- und Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. ... Der Gesetzentwurf sieht die Konzentration auf Investitionszulagen als Basisinstrument der steuerlichen Förderung und den Wegfall der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz vor.“⁹

Das sich zeitlich anschließende Investitionszulagengesetz 2005 wurde folgendermaßen begründet: „Die Förderung von betrieblichen Investitionen ... in den neuen Bundesländern durch eine Investitionszulage ist nach wie vor geboten. Der Gesetzentwurf dient der Schaffung einer Nachfolgeregelung für das Investitionszulagengesetz 1999.“¹⁰

Zusammenfassend zielt die Investitionszulagengesetze auf eine Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Fördergebiets durch betriebliche Kapitalinvestitionen. Im folgenden wird die Begründung für eine regionale Förderung betrieblicher Investitionen diskutiert. Es schließt sich eine kurze Diskussion der Begründung für eine direkte Förderung betrieblicher Kapitalinvestitionen durch das Investitionszulagengesetz an.

D.1. Gründe für die regionale Förderung betrieblicher Investitionen

Der regionale Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer gegenüber anderen Regionen in Deutschland ist gut belegt. Eine sehr differenzierte Diskussion dazu findet sich z.B. im Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2004/2005 (Sachverständigenrat, 2004, S. 458 ff.). Als Begründung für eine wirtschaftspolitische Regionalpolitik können insbesondere die Korrektur eines allokativen Marktversagens oder aber eine Korrektur der von Agglomerationsprozessen herrührenden Divergenz der regionalen Wirtschaftsentwicklung aus distributiven und politischen Motiven angeführt werden. Diese beiden Begründungen sollen im Folgenden diskutiert werden.

⁹ Deutscher Bundestag (1997).

¹⁰ Bundesrat (2003).

Aufgrund neoklassischer Wachstumstheorie würde sich bereits durch die Angleichung der Grenzerträge des Kapitals ein Konvergenzprozess zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen ergeben. Dagegen liegen aber auch theoretische Erklärungen für die langfristige Herausbildung und Stabilität von wirtschaftlichen Unterschieden zwischen einzelnen Regionen vor. Hier sind insbesondere die „neue Wachstumstheorie“ und die „neue ökonomische Geografie“ zu nennen. Die „neue Wachstumstheorie“ geht auf Romer (1986), Romer (1990), sowie auf Grossmann und Helpman (1991) zurück und erklärt die Herausbildung und das höhere Wachstum regionaler wirtschaftlicher Zentren mit der herausragenden Bedeutung von technischen Innovationen für Wirtschaftswachstum. Da insbesondere F&E-Aktivitäten mit hohen Fixkosten verbunden sind, die jedoch starke größenabhängige Degressionen aufweisen und zudem durch spillover Effekte sinken, befördert dies das Wachstum gerade in bestehenden Zentren. Durch diesen zusätzlichen Wachstumsvorteil von wirtschaftlichen Agglomerationen vergrößern sich die Vorteile dieser Zentren gegenüber anderen peripheren Regionen weiter (Martin und Ottaviano, 2001). Dieser Wachstumseffekt kann somit eine zunehmende Divergenz von Regionen erklären.

Eine weitere Erklärung für eine dauerhafte und zunehmende Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen stellt die „neue ökonomische Geografie“ dar. Diese Theorie geht insbesondere auf Krugman (1991) zurück. Demnach bilden sich wirtschaftliche Zentren aus der Existenz steigender Skalenerträge an einem Ort, z.B. durch sinkende Transportkosten für den Güterhandel. Falls diese agglomerativen Tendenzen gegenläufige Effekte wie die zunehmende Entfernung von Absatzmärkten dominieren, dann bildet sich eine Struktur von wirtschaftlichen Zentren und Peripherie heraus.

Diese beiden theoretischen Erklärungen sind geeignet, eine auch langfristig stabile regionale wirtschaftliche Divergenz zu begründen. Ohne ein staatliches Eingreifen kommt es demnach nicht zu einer Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung unterschiedlicher Regionen. Der Rückstand der wirtschaftlichen Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer könnte daher zumindest teilweise weiter bestehen bleiben, falls kein staatliches Eingreifen erfolgt. Die beiden vorgestellten Divergenztheorien liefern aber keine effizienzbezogene Rechtfertigung für ein staatliches Eingreifen in die regionale Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklung. Ganz im Gegenteil, diese Theorien zeigen gerade Kosten- und Wachstumsvorteile von Agglomerationsprozessen auf. Einzig Kompensationszahlungen für Individuen, die durch diese Entwicklung hin zu mehr regionaler Divergenz benachteiligt sind, scheinen begründbar.

Als Rechtfertigung für das staatliche Eingreifen in die regionale Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklungen bleiben aber distributive und politische Motive (Südekum, 2002). Dies wird auch aus der Gesetzgebung für das Investitionszulagengesetz 1999 deutlich, wonach es Zielsetzung der Investitionszulage ist, „eine leistungs- und wettbewerbsfähige Wirtschaft aufzubauen, die aus eigener Kraft am Markt bestehen kann und ausreichend Einkommens-, Investitions- und Beschäftigungsmöglichkeiten bietet.“¹¹ Es ist damit explizit beabsichtigt, den agglomerativen Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken und die Einkommensdisparitäten zwischen dem Fördergebiet und anderen Regionen zu verringern. Dies muss als eine politische Wertentscheidung und Abwägung zwischen der Effizienz auf der einen und Gleichheit der räumlichen Wirtschaftsstrukturen auf der anderen Seite verstanden werden. Eine vergleichbare Wertentscheidung stellt letztendlich die gesamte Regionalförderung der Europäischen Union dar (Südekum, 2002).

Nachdem eine solche Wertentscheidung zu Gunsten einer gewissen Angleichung der räumlichen Wirtschaftsstrukturen getroffen wurde, ist das staatliche Eingreifen durch eine Investi-

¹¹ Deutscher Bundestag (1997).

onsförderung gut begründbar, da die Diskussion der ökonomischen Theorie verdeutlicht hat, dass es ohne ein staatliches Eingreifen nicht zu einer Konvergenz der räumlichen Wirtschaftsstruktur kommen muss. Vielmehr kann sich eine fortlaufende Divergenz ergeben. Demnach bedarf es eines staatlichen Eingriffs, um die gewünschte Konvergenz der räumlichen Wirtschaftsstruktur zu erreichen.

D.2. Begründung der direkten Förderung betrieblicher Investitionen

Staatliche Eingriffe zur Angleichung der räumlichen Wirtschaftsstruktur können durch verschiedene Instrumente erfolgen. Grundsätzlich kann differenziert werden zwischen einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen z.B. durch Verbesserung der regionalen Infrastruktur, oder der direkten Förderung der Unternehmen. Eine grundlegende Diskussion zwischen diesen beiden Instrumenten ist jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse. Es gibt Hinweise, dass die direkte betriebliche Förderung betrieblicher Investitionen das Wachstum einer Region positiv beeinflusst (Sachverständigenrat, 2004, S. 468 – 470). Die direkte Förderung betrieblicher Investitionen stellt daher ein Instrument dar, die regionale Konvergenz der Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland mit anderen Regionen in Deutschland zu befördern. Im Fokus dieser Analyse steht im folgenden mit der Investitionszulage eine Form der direkten Förderung betrieblicher Investitionen in einem regional begrenzten Fördergebiet.

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ist ein Instrument zur direkten Förderung betrieblicher Investitionen. Es handelt sich bei der Investitionszulage um eine antragsgebundene Steuersubvention. Der Gesetzgeber hat die Investitionszulage mit der Stärkung der industriellen Basis in Ostdeutschland begründet (Deutscher Bundestag, 1997). Die Investitionszulage zielt daher auf eine direkte Förderung der Kapitalinvestitionen der Unternehmen. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, betriebliche Investitionen direkt zu fördern, ist die Investitionszulage daher grundsätzlich begründbar, falls durch die finanzielle Förderung die Investitionstätigkeit der Unternehmen erhöht wird und die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen steigt. Im Abschnitt E.1 wird geprüft, ob diese Zielsetzung mit der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen erreicht werden kann. Zusätzlich wird im Abschnitt E.2 diskutiert, ob durch eine andere Form der direkten Förderung die Erhöhung betrieblicher Kapitalinvestitionen effizienter erreicht werden kann.

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen beträgt für begünstigte Investitionen grundsätzlich 12,5 Prozent. In kleinen und mittleren Betrieben erhöht sich die Investitionszulage für bewegliche Wirtschaftsgüter auf 25 Prozent. Die Investitionszulage fördert daher kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders mit höheren Zulagensätzen. Diese besondere Förderung der KMU kann zum einen mit der besonderen Bedeutung der KMU für die wirtschaftliche Entwicklung der geförderten Gebiete und zum anderen mit zusätzlichen Nachteilen von KMU begründet werden. So stellen KMU nicht nur einen Großteil der Arbeitsplätze in Deutschland, sie tragen auch wesentlich zur beruflichen Erstausbildung bei (Creditreform, IfM, RWI, ZEW, KfW, 2006, S. 99 ff.). Dagegen wird besonders für KMU ein erschwerter Zugang zu Kapital für größere Investitionsvolumina vermutet (Creditreform, IfM, RWI, ZEW, KfW, 2006, S. 149). Daher ist es für KMU schwieriger, die Finanzierung von Investitionen gerade für größere Projekte wie Neuausrichtungen oder für Innovationen sicherzustellen.

E. Effektivität und Effizienz

In diesem Abschnitt wird die Effektivität der Investitionszulage für betriebliche Ausrüstungsinvestitionen diskutiert, d.h. es wird analysiert, ob die Investitionszulage geeignet ist, die im Abschnitt D dargestellten Ziele zu erreichen. Im Anschluss erfolgt eine Effizienzbetrachtung der Investitionszulage. Dort wird diskutiert, ob der Subventionszweck durch eine alternative Maßnahme kostengünstiger erreicht werden kann.

Zielsetzung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ist eine wirksame Erhöhung der betrieblichen Kapitalinvestitionen innerhalb des Fördergebiets. Eine grundsätzlichere Diskussion könnte hinterfragen, ob eine Förderung betrieblicher Investitionen in einer Region oder aber eine allgemeine Verbesserung der Infrastruktur zu mehr betrieblichen Investitionen und einer stärkeren Zunahme des Angebots an Arbeitsplätzen führt. Zudem sind grundsätzlich statt einer Förderung von Kapitalinvestitionen auch die Förderung von Löhnen für zusätzliche Beschäftigung oder von Forschung und Entwicklung denkbar. Vor dem Hintergrund der oben diskutierten „neuen Wachstumstheorie“ ist insbesondere die Förderung von Forschung und Entwicklung bedeutsam. Demnach resultieren langfristige Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsstruktur aus dem höheren Wachstum regionaler wirtschaftlicher Zentren, da diese geringere Fixkosten und positive spill-over Effekte für F&E Aktivitäten aufweisen. (Romer, 1986, Romer 1990, Grossmann und Helpman, 1991). Durch diesen zusätzlichen Wachstumsvorteil von wirtschaftlichen Agglomerationen vergrößern sich die Vorteile dieser Zentren gegenüber anderen peripheren Regionen permanent. Eine solche grundsätzliche Diskussion für oder gegen eine Förderung betrieblicher Investitionen soll im Rahmen dieser Evaluation aber nicht vertieft werden. In der Realität beobachtet man dann auch unterschiedliche Formen der Förderung nebeneinander.

Es wird daher hier die Entscheidung für eine regionale Wirtschaftsförderung (vgl. dazu auch die Diskussion im Abschnitt C.1) als auch die Entscheidung für eine direkte Förderung der Investitionen als gegeben angesehen (vgl. dazu auch die Diskussion im Abschnitt C.2). Die nachfolgende Effektivitäts- und Effizienzanalyse betrachtet daher die direkte Förderung betrieblicher Investitionen als Zielsetzung der Investitionszulage. Die Investitionszulage ist mit signifikanten Steuermindereinnahmen verbunden (vgl. Abschnitt B). Grundsätzlich müssen diese Steuermindereinnahmen entweder durch Ausgabenkürzungen oder einem allgemein höheren Steuerniveau kompensiert werden. Förderung betrieblicher Investitionen sollte daher möglichst effizient erfolgen. Daher erfolgt nachfolgend eine Effizienz- und Effektivitätsanalyse der Investitionszulage.

E.1. Effektivität der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen

Die Zielsetzung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen besteht in einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen im Fördergebiet. Es wird nachfolgend untersucht, ob die Investitionszulage geeignet ist, eine Erhöhung der betrieblichen Kapitalinvestitionen im Fördergebiet zu bewirken. Die Beurteilung der Effektivität der Investitionszulage erfolgt daher mittels einer Analyse von Veränderungen der finanziellen Zielgrößen eines Unternehmens. Veränderungen dieser Zielgrößen haben Auswirkungen auf Entscheidungen, sowohl bezüglich des Umfangs betrieblicher Investitionen als auch bezüglich des Ortes der Investitionstätigkeit. Eine für die Beurteilung der Effektivität der Investitionszulage wichtige Fragestellung zielt daher auf die Verbesserung der Standortattraktivität. Die Frage ist, ob Unternehmen bzw. Investoren Anreize durch die Investitionszulage erhalten, geplante Investitionen verstärkt in den neuen Bundeslän-

dern und Berlin anstatt an einem anderen Standort durchzuführen. Neben einer solchen relativen Vorteilhaftigkeit des Fördergebiets als Investitionsstandort könnte eine direkte Investitionsförderung auch den Umfang der Investitionstätigkeit bereits im Fördergebiet ansässiger Unternehmen erhöhen. Hierbei ist entscheidend, ob weitere, ohne Förderung unrentable Investitionsprojekte nun unter Einbezug der Förderung durch die Investitionszulage rentabel werden und folglich realisiert werden. Eine positive Auswirkung der Investitionszulage auf diese beiden Arten von Investitionsentscheidungen ist geeignet, die Investitionstätigkeit im Fördergebiet zu erhöhen.

E.1.1. Die Quantifizierung der Investitionszulage mithilfe des European Tax Analyzer

Zur besseren Verdeutlichung der Auswirkungen der Investitionszulage auf beide Arten von Investitionsentscheidungen – Standortentscheidungen und Entscheidungen über Zusatzinvestitionen – wird die Investitionszulage mittels des Simulationsmodells *European Tax Analyzer* analysiert. Dabei handelt es sich um ein Simulationsmodell zur Analyse von Veränderungen finanzieller Zielgrößen eines Unternehmens insbesondere durch die Unternehmensbesteuerung. Mit diesem Simulationsmodell lassen sich jedoch auch andere Institutionen wie eine Förderung durch die Investitionszulage berücksichtigen. Eine ausführliche Beschreibung des *European Tax Analyzer* findet sich im Anhang A1.

Das Ziel eines Unternehmens ist im Allgemeinen die Erzielung von finanziellen Überschüssen. Die gewinnabhängige Besteuerung durch Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer bzw. Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag und die gewinnunabhängige Besteuerung beispielsweise durch die Grundsteuer reduzieren die für Investitionen verwendbaren Mittel des Unternehmens, sie entziehen so dem Unternehmen Liquidität und beeinflussen die wirtschaftlichen Entscheidungen im Unternehmen (Schreiber, 2005, S. 495).

Mit dem *European Tax Analyzer* wird als Maßgröße für die Steuerbelastung rentabler Investitionen eine effektive Durchschnittssteuerbelastung berechnet. Diese gibt an, um wie viel die finanzielle Gewinngröße einer Investition, beispielsweise der Endwert, durch die Besteuerung vermindert wird. Eine niedrigere Durchschnittssteuerbelastung gegenüber einem Vergleichsstandort deutet auf eine höhere Standortattraktivität hin. Für den Vergleich der beiden Rechtsformen, Kapital- und Personengesellschaft, ist der Einbezug der Anteilseigner bzw. Gesellschafter in die Betrachtung notwendig.¹²

Durch die Investitionszulage fließen einem Unternehmen sehr zeitnah nach Abschluss der förderfähigen Investitionen finanzielle Mittel zu, entweder durch direkte Zahlung oder durch Verrechnung mit zu zahlenden Steuerverbindlichkeiten. Im folgenden werden die Auswirkungen der Investitionszulage auf die effektive Durchschnittssteuerbelastung und damit auf den Endwert von repräsentativen Unternehmen relevanter Wirtschaftsbereiche analysiert. Betriebe sind förderfähig, wenn sie dem Verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen sind. Für die Berechnungen werden daher ein typisches Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und daneben typische Unternehmen für Unterabschnitte des Verarbeitenden Gewerbes herangezogen. Einschränkungen der Investitionszulage ergeben sich für die Berechnungen für Unternehmen, die dem Sektor

¹² Nachfolgend bezieht sich die Bezeichnung Kapitalgesellschaft bzw. Personengesellschaft grundsätzlich auf die Gesamtebene, also Unternehmen inklusive seiner Anteilseigner bzw. Gesellschafter.

Stahlindustrie („sensibler Sektor“) zuzuordnen sind.¹³ Für die Branche Metallherstellung, in der der Sektor Stahlherstellung ein wesentliches Gewicht hat, wurde daher keine Entlastung durch die Investitionszulage berücksichtigt. Zusätzlich zu den geförderten Wirtschaftabschnitten und Unterabschnitten werden für Vergleichszwecke typische Unternehmen der Bereiche Baugewerbe, Dienstleistungen, Handel und Verkehr berechnet. Die jeweiligen Kennzahlen der repräsentativen Unternehmen einzelner Wirtschaftsbereiche und die jeweiligen Anteile der von der Investitionszulage begünstigten Investitionen sind im Anhang A.2 und in Tabelle A3.1 im Anhang zu finden.

Gegenstand der Analyse ist die Entlastung zu berechnen, die ein Unternehmen erzielt, wenn die Investitionen durch die Investitionszulage gefördert werden. Diese Entlastung wird sowohl absolut (in T€) und relativ (prozentual) zur Steuerbelastung des Unternehmens betrachtet. Die relative Entlastung wird hierzu berechnet als Quotient der steuerliche Entlastung (in T€) dividiert durch die gesamte steuerliche Belastung ohne die Investitionszulage (in T€). Die detaillierten Berechnungsergebnisse der Simulationsrechnungen können Tabelle A3.2 bis A3.4 im Anhang entnommen werden.

Berechnungsergebnisse

In Tabelle A3.2 im Anhang finden sich die Berechnungsergebnisse für den Basisfall einer repräsentativen, mittelgroßen Kapitalgesellschaft im Verarbeitenden Gewerbe, das als KMU klassifiziert wird. Es zeigt sich, dass sich für KMU durch die Investitionszulage sehr deutliche Entlastungen ergeben. Im Jahr 2009 beträgt die Durchschnittssteuerbelastung dieser repräsentativen Kapitalgesellschaft und seiner Anteilseigner von 2.459 T€. Die absolute Entlastung durch die Investitionszulage beträgt 602 T€ oder relativ zur effektiven Steuerbelastung ausgedrückt 24,5% der Steuerbelastung.

Die Entlastung ist für eine Kapitalgesellschaft geringer verglichen mit der Entlastung einer Personengesellschaft. Die Spannweite der Entlastung für ein typisches mittelgroßes Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes beträgt zwischen 24,5% (für eine Kapitalgesellschaft 2009) und 35,2% (für eine Personengesellschaft 2008) der gesamten effektiven Belastung durch Grund-, Gewerbe- und Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer zzgl. Solidaritätszuschlag über den Simulationszeitraum von 10 Perioden. Aufgrund des Trennungs- bzw. Transparenzprinzips ergeben sich wichtige Unterschiede zwischen Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften. Die Investitionszulage ist steuerfrei, denn sie stellt aufgrund von §12 InvZulG 2007 keine steuerpflichtigen Einkünfte im Sinne des EStG dar, noch mindert sie Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Die Steuerfreiheit gilt aber nur für das jeweilige Steuersubjekt, welches die Investitionszulage erhält. Die Kapitalgesellschaft ist gemäß dem Trennungsprinzip ein selbständiges Steuersubjekt für die Besteuerung der Unternehmensgewinne. Die Anteilseigner der Kapitalgesellschaft sind erst bei Ausschüttung von Gewinnen durch die Kapitalgesellschaft mit ihren Dividendeneinkünften einkommensteuerpflichtig. Die Steuerbefreiung der Investitionszulage erstreckt sich demnach nicht bis auf die Anteilseigner der Kapitalgesellschaft, sondern sie wirkt nur auf Ebene der Kapitalgesellschaft. Bei der Personengesellschaft gilt hingegen das Transparenzprinzip. Steuersubjekt sind hier die Mitunternehmer und nicht die Personengesellschaft selbst. Die Steuerfreiheit der Investitionszulage wirkt sich somit bis auf Ebene des Gesellschafters aus. Die Entlas-

¹³ Hier ergibt sich ein aufgrund EU-rechtlicher Bestimmungen (Multisektoraler Beihilferahmen in der geänderten Fassung der Mitteilung der Kommission vom 01.11.2003, Anhang B; auch übernommen in die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013) ein Beihilfeverbot, welches bereits für das InvZulG 2005 galt.

tung für die betrachtete Personengesellschaft (vgl. Tabelle A3.2) ist daher merklich höher als für die Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft.

Die Entlastung durch die Zulage ist abhängig vom jeweiligen Rechtsstand, da sich die steuerlichen Bedingungen im Zeitraum 2006 bis 2009 in Deutschland deutlich verändert haben.¹⁴ Bei der Personengesellschaft ist für das typische Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes nur eine sehr geringe Veränderung der absoluten Entlastungssituation zu erkennen. Insgesamt senkt die Unternehmensteuerreform 2008 die Belastung der laufenden Erträge der Personengesellschaft leicht, vor allem aufgrund der verbesserten pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer. Bei gleichbleibenden Zulagesätzen steigt die Entlastung durch die Investitionszulage mit sinkender tariflicher Steuerbelastung an, denn die Erträge aus der Wiederanlage der Mittel werden weniger belastet. Für die Kapitalgesellschaft ergibt sich ein anderes Bild. Die Investitionszulage entlastet eine Kapitalgesellschaft (Verarbeitendes Gewerbe) nach Rechtsstand 2006 um 625 T€, nach Rechtsstand 2007 um 614 T€ und nach Rechtsstand 2009 nur noch um 602 T€. Die absinkende Entlastung stammt nicht aus einer Veränderung der Fördersätze oder der Bemessungsgrundlage der Investitionszulage, sondern es wirken sich hier die unterschiedlich hohen tariflichen Belastungen von Gewinnen und Ausschüttungen des Unternehmens aus. Mit der Einführung der Reichensteuer bzw. der Abgeltungsteuer hat sich die Besteuerung der Dividenden beim Anteilseigner verschlechtert. Beide führen zu einer erhöhten Belastung der Dividenden und insgesamt zu einem Absinken der absoluten Entlastung für die Kapitalgesellschaft.

Neben rechtsform- und rechtsstandspezifischen Unterschieden lassen sich in Tabelle A3.2 auch Effekte erkennen, die von der Tätigkeit und der Zuordnung des repräsentativen Unternehmens zu einem entsprechenden Wirtschaftsabschnitt bzw. Unterabschnitt abhängen. Die repräsentativen Unternehmen eines Wirtschaftsabschnitts unterschieden sich z.B. hinsichtlich ihrer Ertragskraft und ihres Anteils durch die Investitionszulage begünstigter Investitionen. Tabelle A3.2 zeigt neben dem Verarbeitenden Gewerbe die Steuerbelastung sowie absolute und relative Entlastung weiterer Wirtschaftsabschnitte bzw. Unterabschnitte. Keine Entlastung durch die Investitionszulage erfährt demnach ein typisches Unternehmen des Baugewerbe, genauso wie Dienstleistung¹⁵, Handel oder Verkehr. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes beträgt die Entlastung zwischen 9,1% (Kapitalgesellschaft im Maschinenbau) und 30,3% (Personengesellschaft im Kraftwagenbau). Die großen Unterschiede in der relativen Entlastung zwischen den betrachteten Unternehmen, sind auf die unterschiedlich hohen förderfähigen Erstinvestitionen der Unternehmen zurückzuführen.¹⁶ Hinzu kommt ein Basiseffekt durch die unterschiedlich hohen effektiven Steuerbelastungen der beiden Unternehmen. Vornehmlich aufgrund der besseren Ertragslage weist das repräsentative Unternehmen des Maschinenbaus eine höhere effektive

¹⁴ An wichtigen Veränderungen ist für 2007 die Einführung der Reichensteuer zu nennen und für 2008 bzw. 2009 wirkt das Maßnahmenbündel der Unternehmenssteuerreform 2008. Zu nennen sind beispielsweise die Senkung der Gewerbesteuermaßzahl und des Körperschaftsteuertarifes, gleichzeitig die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch veränderte gewerbesteuerliche Hinzurechnung und der Wegfall des Gewerbesteuerabzuges sowie die Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009, die das Halbeinkünfteverfahren mit einer maximalen Belastung von 22,5% durch die Abgeltungsteuer mit einer Belastung von 25% ersetzt.

¹⁵ Betriebe der produktionsnahen Dienstleistungen, die für eine Investitionszulage in Frage kommen, stellen nur eine sehr kleine Teilmenge des WA Dienstleistungen dar. Es handelt sich im Wesentlichen um Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, Marktforschung und Marketing, technische Ingenieurdienstleistungen und bestimmte Labordienstleistungen. Da es sich um eine sehr kleine Teilmenge der Unternehmen aus dem WA Dienstleistungen handelt und für diese kleine Teilmenge ostdeutscher Unternehmen keine spezifischen Bilanz- und Finanzkennzahlen vorliegen, erscheint eine Berechnung der Effektivität der Investitionszulage für ein repräsentatives Unternehmen dieses WA nicht sinnvoll.

¹⁶ Tabelle 3 führt die Kennzahlen und die förderfähigen Investitionen der jeweiligen repräsentativen Unternehmen auf.

Steuerbelastung auf als das Unternehmen des Kraftwagenbaus.¹⁷ Dadurch ist die relative Entlastung z.B. beim Kraftwagenbau etwa doppelt so hoch wie beim typischen Unternehmen des Maschinenbaus. Die Unterschiede in der relativen Entlastung der berechneten repräsentativen Unternehmen lassen sich also auf die beiden spezifischen strukturellen Eigenschaften Anteil förderfähiger Investitionen und Höhe der effektiven Steuerbelastung zurückführen.

Die Berechnungen in Tabelle A3.3 basieren auf einem KMU im Randgebiet. Werden die Fördersätze auf das Niveau erhöht, wie sie für ein KMU-Unternehmen anzuwenden sind, welches im Randgebiet ansässig ist, ergeben sich entsprechend höhere absolute und relative Entlastungen. Es sind vergleichbare rechtsformabhängige Effekte wie beim KMU mit normalen Fördersätzen zu beobachten.

In einer Variation der Berechnungen wird angenommen, dass die Anzahl von 250 Beschäftigten überschritten wird und das Unternehmen daher nicht mehr die KMU-Definition erfüllt. Das betrachtete Unternehmen kommt nicht in den Genuss der günstigeren Fördersätze für KMU in Bezug auf seine Investitionen in bewegliche Wirtschaftsgüter des AV. Die entsprechenden Berechnungsergebnisse finden sich in der Tabelle A3.4 im Anhang. Die Entlastung für das typische Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sinkt aufgrund der niedrigeren Fördersätze deutlich. Solche Unternehmen, die besonders hohe Investitionen in bewegliche Wirtschaftsgüter tätigen, werden verhältnismäßig stark vom niedrigeren Fördersatz betroffen.

Zusammenfassend hat die Investitionszulage einen starken mindernden Einfluss auf die effektive Steuerbelastung (effektive Durchschnittssteuerbelastung) der betrachteten Unternehmen. Die Entlastung hängt vom Ausmaß der förderfähigen Investitionen ab. Erfüllt ein Unternehmen zudem die KMU-Definition der EU, führt das aufgrund erhöhter Fördersätze zu einer entsprechend verminderten effektiven Steuerbelastung. Ein repräsentatives, mittelgroßes Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes realisiert damit, abhängig von seiner Rechtsform, eine Reduktion der effektiven steuerlichen Belastung um 24% (Kapitalgesellschaft inklusive Anteilseigner) bzw. um 35% (Personengesellschaft) über einen Zeitraum von zehn Perioden. Eine Ansässigkeit des Unternehmens in einem Randgebiet nach InvZulG führt aufgrund erhöhter Fördersätze für Randgebiete zu einer nochmals reduzierten Steuerbelastung. Die Investitionszulage senkt also signifikant die Durchschnittssteuerbelastung der Unternehmen im Fördergebiet.

E.1.2. Auswirkungen auf die Ziele der Investitionszulage

Die Berechnungen mittels des European Tax Analyzer haben die Senkung der effektiven Steuerbelastung und damit die Erhöhung des Endwerts einer Investition durch Gewährung der Investitionszulage eindrucksvoll verdeutlicht. Die Entscheidung über den Standort eines Unternehmens stellt sich typischerweise als Investitionsentscheidung über ein profitables Investitionsprojekt dar, welches nicht beliebig skalierbar, also im Volumen erweiterbar ist. Höhere Nettogewinne beziehungsweise höhere Endwerte und damit geringere effektive Durchschnittssteuerbelastungen deuten gegenüber anderen Standorten, beispielsweise westdeutschen Bundesländern oder angrenzenden EU-Staaten, auf eine höhere Standortattraktivität hin.¹⁸ Besonders wenn es um die Neuansiedlung von Unternehmen geht, kommt der effektiven Durchschnittssteuerbelastung

¹⁷ Die relative Entlastung ist der Quotient aus absoluter Entlastung durch die Investitionszulage und absoluter Steuerbelastung des Unternehmens.

¹⁸ Vgl. Richter, Seitz und Wiegard (1996); Devereux und Griffith (1998); Büttner und Ruf (2007).

eine besondere Bedeutung zu, wenn unterschiedliche Standorte zur Auswahl stehen.¹⁹ Eine Verbesserung dieser finanziellen Zielgröße verdeutlicht somit die Verbesserung der relativen Vorteilhaftigkeit einer Investition im Fördergebiet gegenüber einer Investition an einem anderen Standort. Die relative Standortattraktivität ostdeutscher Standorte erhöht sich deutlich durch die Investitionszulage. Allerdings sind für die Standortattraktivität nicht nur steuerliche Aspekte relevant, so dass sich aus der festgestellten niedrigeren effektiven Durchschnittssteuerbelastung lediglich eine Tendenzaussage dergestalt machen lässt, dass die steuerliche Standortattraktivität in den geförderten Gebieten durch die Investitionszulage erhöht wird. Da die Investitionszulage allerdings nur bestimmte Sachinvestitionen fördert, hängt die Verbesserung der Standortattraktivität aus der Sicht einzelner Unternehmen wesentlich von den strukturellen unternehmensindividuellen Investitionsparametern ab. Die Häufigkeit von Standortentscheidungen zu Gunsten von Standorten im Fördergebiet sollte durch die Investitionszulage aber gestiegen sein. In Bezug auf Standortentscheidungen zwischen west- und ostdeutschen Standorten aber auch zwischen ostdeutschen Standorten und Auslandsstandorten scheint die Investitionszulage geeignet, das Ziel einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen im Fördergebiet zu erreichen.

Hinzu kommen die Entscheidungen über zusätzliche Investitionen von Unternehmen, die bereits an einem Standort im Fördergebiet ansässig sind. In diesem Fall geht es um die Entscheidung über den optimalen Investitionsumfang an einem ostdeutschen Standort. Ein rational handelndes Unternehmen investiert nur in solche Projekte, die eine Rendite auf das eingesetzte Kapital mindestens in Höhe der Mindestrenditeanforderung ihrer Kapitalgeber erbringen. Die Renditeanforderungen der Eigentümer und der Fremdkapitalgeber orientieren sich dabei zunehmend an den üblichen Renditen auf den globalen Kapitalmärkten. Steuern erhöhen die Rendite, die ein Unternehmen aus seinen Investitionen erzielen muss, um nach Abzug der steuerlichen Belastung diese geforderte Rendite, die Kapitalkosten, zu erwirtschaften. Investitionsprojekte, deren Rendite vor Steuern zu niedrig ist, um nach Abzug der steuerlichen Belastung die Renditeanforderungen der Kapitalgeber zu decken, werden vom Unternehmen regelmäßig nicht durchgeführt.

Ein Unternehmen, welches durch die Investitionszulage gefördert wird, trägt, wie oben gezeigt, eine deutlich niedrigere steuerliche Belastung. Die Berechnungen mittels des European Tax Analyzer werden mittels repräsentativer Unternehmen und nicht auf Ebene einzelner Investitionsprojekte durchgeführt. Die errechnete Senkung der effektiven Durchschnittssteuerbelastung basiert daher auf vielen einzelnen Investitionsprojekten und spiegelt die Entlastung des Unternehmens aufgrund seiner spezifischen geförderten Sachinvestitionen (vgl. Tabelle A3.1 im Anhang) wider. Betrachtet man die Entlastung aufgrund der Zulage nun im Bezug auf einzelne förderfähige Sachinvestitionen, so wird deutlich, dass diese Sachinvestitionen im Vergleich zu nicht förderfähigen Investitionen (z.B. Investitionen in Finanzanlagen, Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter und Forschung und Entwicklung) für das Unternehmen eine niedrigere Rendite vor Steuern aufweisen können, um gerade noch durchgeführt zu werden. Das geförderte Unternehmen kann dadurch Sachinvestitionen durchführen, die eine niedrigere Rendite vor Steuern aufweisen, und die ein nicht gefördertes Unternehmen unter Berücksichtigung der steuerlichen Belastung nicht mehr durchführen würde. Anders ausgedrückt senkt die Investitionszulage den Kapitaleinsatz der Kapitalgeber, wogegen die Erträge unverändert bleiben. Dadurch erhöht sich die Rendite auf das eingesetzte Kapital. Die Investitionszulage scheint daher geeignet, den Investitionsumfang ostdeutscher Unternehmen zu erhöhen, da einige

¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden 2001, Tz. 540

Projekte nun zusätzlich durchgeführt werden, weil diese unter Einbezug der Investitionszulage die Mindestrenditeanforderung der Kapitalgeber erfüllen.

Die geförderten Unternehmen sind zudem auf den Märkten, auf denen sie im Wettbewerb mit nicht geförderten Unternehmen stehen (z.B. Absatzmärkte oder Beschaffungsmärkte), im Vorteil. Aufgrund einer geringeren erforderlichen Mindestrendite vor Steuern können sie andere Unternehmen, die sich im selben Markt befinden, verdrängen, indem sie den Absatzpreis unterhalb der Preisuntergrenze der Konkurrenzunternehmen setzen und ihren Marktanteil so erhöhen (Schreiber, 2005, S. 552). Ähnliches ist denkbar durch Setzung höherer Einkaufspreise auf den Beschaffungsmärkten. Diese erhöhte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber westdeutschen und ausländischen Wettbewerbern ist ebenfalls geeignet das Investitionsvolumen ostdeutscher Unternehmen zu erhöhen.

Hierbei ist aber die Einschränkung der Investitionszulage auf Erst- bzw. Erweiterungsinvestitionen zu beachten. Ein Unternehmen, dessen Erstinvestitionen bereits gefördert wurden, kommt nicht mehr in den Genuss der Investitionszulage solange es keine Erweiterungsinvestitionen vornimmt. Damit senkt die Investitionszulage die geforderte Rendite vor Steuern nur für Erweiterungsinvestitionen.

Neben der Verbesserung der Rentabilität der Investitionen hat die Investitionszulage positive Effekte auf die Liquidität der geförderten Unternehmen. Dies kann zum einen einige Investitionen überhaupt erst ermöglichen, wenn aufgrund von Kapitalmarktrestriktionen Kapital nur begrenzt zur Verfügung steht. Die Investitionszulage kann demnach den Handlungsbereich eines Unternehmens erweitern und gibt diesem in bestimmten Fällen aufgrund mangelnder Finanzierungsalternativen erst die Möglichkeit, größere Investitionen vorzunehmen. Gerade für KMU wird ein eingeschränkter Zugang zum Kapitalmarkt vermutet. Diese sehen sich daher regelmäßig höheren Finanzierungskosten gegenüber. Die erhöhte Investitionszulage für KMU ist daher geeignet durch Abdeckung eines Teils des Finanzierungsbedarfs die Wirkung dieser Restriktionen zu verringern.

E.1.3. Zwischenfazit

Zusammenfassend verbessert die Investitionszulage die relative Attraktivität von Standorten im Fördergebiet bei diskreten Entscheidungen über den Standort eines Investitionsprojekts. Zudem senkt die Investitionszulage die erforderliche Mindestrendite einer betrieblichen Zusatzinvestition an einem Standort im Fördergebiet. Zuletzt hat die Investitionszulage durch ihre zeitnahe Auszahlung im Anschluss an die Investition einen positiven Effekt auf die Liquidität des geförderten Unternehmens. Deshalb kann erwartet werden, dass die Investitionszulage für betriebliche Ausrüstungsinvestitionen zu erhöhten betrieblichen Investitionen in Ostdeutschland führt. Die tatsächliche Verbesserung der Standortattraktivität ist aber wesentlich vom unternehmensindividuellen Investitionsverhalten, den anzuwendenden Fördersätzen und von der Lage des Standortes abhängig.

Zwar gibt es einige Hinweise dahingehend, dass die Förderung betrieblicher Investitionen die Konvergenz ostdeutscher Regionen befördert hat (vgl. z.B. Sachverständigenrat 2004, S. 468 f.). Um genauere Aussagen über den Umfang der Effekte der Investitionszulage auf die betriebliche Investitionstätigkeit machen zu können, bedarf es aber genauer empirischer Untersuchungen des tatsächlichen Investitionsverhaltens der Unternehmen. Diese liegen soweit ersichtlich aktuell nicht vor. Ansatzpunkte könnten hier die Investitionstätigkeit ansonsten vergleichbarer Unternehmen innerhalb und außerhalb des Fördergebiets sein. Andere Möglichkeiten zur

Evaluierung könnten sich aus den unterschiedlich hohen Zulagensätzen zwischen Regionen oder zwischen Unternehmensgrößen ergeben. Voraussetzung für eine entsprechende empirische Evaluation ist die ausreichende Verfügbarkeit von Mikrodaten von Unternehmen und deren Investitionsverhalten.

E.2. Effizienz der Investitionszulage

Die Investitionszulage hat zum Ziel, die Kapitalinvestitionen in bestimmten Branchen innerhalb des regionalen Fördergebiets zu erhöhen. Nachdem im Abschnitt E.1 gezeigt wurde, dass die Zielerreichung mit der aktuellen Ausgestaltung der Investitionszulage gelingt, soll in diesem Abschnitt diskutiert werden, ob die Investitionszulage als Förderinstrument effizient ist. Effizienz wird hier in dem Sinne verstanden, dass die gewählte Maßnahme die Förderziele besser erreicht als alternative Instrumente. Die Effizienzanalyse bezieht sich auf die Erhöhung betrieblicher Kapitalinvestitionen durch eine direkte Förderung als die Zielsetzung der Investitionszulage.

Die folgende Effizienzanalyse beinhaltet zuerst auf eine allgemeine Diskussion von Mitnahmeeffekten. Danach wird im Abschnitt E 2.2 diskutiert, ob eine Förderung betrieblicher Investitionen nach Einzelfallprüfung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens gegenüber einer antragsbasierten Steuersubvention überlegen ist. Neben der Investitionszulage wird in diesem Zusammenhang als alternatives Förderinstrument die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) betrachtet. Zuletzt werden einige Aspekte der Ausgestaltung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Hinblick auf das Spannungsfeld zwischen einer möglichst positiven Investitionswirkung und der Minimierung von Mitnahmeeffekten kurz diskutiert.

E.2.1. Mitnahmeeffekte

Bei der Förderung von Investitionen kann es zu Mitnahmeeffekten kommen. Die Investitionszulage wird in Anspruch genommen, obwohl der Investor die betreffende Investition auch ohne die Investitionszulage durchgeführt hätte. Ein Einwand gegen die Förderung von Investitionen durch die Investitionszulage geht daher dahin, dass mit der Investitionszulage große Mitnahmeeffekte verbunden seien, da auf die Investitionszulage bei Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale der Investitionszulagengesetzes ein Rechtsanspruch bestehe (DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, 2003). Unter einem Mitnahmeeffekt ist im Zusammenhang der Investitionszulage eine Inanspruchnahme der Zulage für solche Investitionen gemeint, welche vom Investor auch ohne die Investitionszulage durchgeführt worden wären und es also keinen Rentabilitätsnachteil oder eine Finanzierungsrestriktion gab. Grundsätzlich wäre es für eine zielgenaue Förderung wünschenswert, dass nur die Investitionen gefördert werden, die ohne Förderung gerade nicht mehr rentabel sind. Zudem bräuchte die Höhe der Förderung theoretisch nur so hoch ausfallen, dass die Investition aus Sicht des Investors gerade rentabel wird. Dies ist jedoch praktisch unmöglich zu gewährleisten, da kein Investor einen Anreiz hat, diese Informationen offen zu legen. Ein gewisser Grad an Mitnahmeeffekten ist daher hinzunehmen.

Für eine belastbare Einschätzung der Höhe von Mitnahmeeffekten und der tatsächlichen Investitionswirkungen bedarf es detaillierter empirischer Untersuchungen. Nur derartige Untersuchungen könnten beantworten, wie viele zusätzliche Investitionen durch die Investitionszulage angestoßen wurden. Zudem kann nur so ein belastbarer Vergleich der Effizienz der

Investitionszulage mit anderen Formen der Investitionsförderung erfolgen, beispielsweise mit der Förderung durch die GRW-Zuschüsse. Eine derartige empirische Untersuchung liegt jedoch soweit ersichtlich nicht vor. Grundvoraussetzung wäre die Verfügbarkeit ausreichender Daten über die Investitionstätigkeit der Unternehmen, welche die Investitionszulage in Anspruch nehmen, und anderer Unternehmen, die als Vergleichsgruppe fungieren können. Ansatzpunkte für eine derartige empirische Wirkungsanalyse könnten die unterschiedliche Höhe der Investitionszulage in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens (KMU vs. kein KMU) sein. Andere Ansatzpunkte sind Veränderungen des Geltungsbereichs oder der Zulagensätze. Anhand dieser Variation der Zulage könnte eine Identifikation der tatsächlichen Wirkung der Investitionszulage angegangen werden. Ohne eine ausreichende Datenbasis möglichst auf Firmenebene scheint dies aber nicht möglich zu sein.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wird häufig auf eine Förderung erst nach Durchlaufen eines Bewilligungsverfahrens als Alternative verwiesen (Sachverständigenrat, 2004; DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, 2003). Die GRW-Zuschüsse bilden eine solche Alternative Förderung. Ein Bewilligungsverfahren hätte einen Vorteil, wenn dadurch die Trennung der Projekte, die ohne Förderung nicht durchgeführt werden, von den übrigen Projekten gelingt. Es ist jedoch nicht erkennbar, wie die Bewilligungsbehörde den Anreiz der Unternehmen, diese Informationen zu verbergen, überwinden kann. Ohne eine empirische Evidenz, die aktuell nicht vorliegt, muss daher offen bleiben, in welchem Ausmaß die Problematik von Mitnahmeeffekten die Investitionszulage und die Zuschüsse der GRW betrifft.

Obschon es keine empirische Evidenz für das Ausmaß der Mitnahmeeffekte der Investitionszulage gibt, könnte versucht werden mithilfe einer veränderten Ausgestaltung der Investitionszulage, mögliche Mitnahmeeffekte gering zu halten. Die Investitionszulage gewährt eine pauschale Förderung in Höhe der Zulagensätze, falls die Sachverhaltsdefinition des Investitionszulagengesetzes erfüllt ist. Grundsätzlich kann erwartet werden, dass der Umfang der zusätzlichen Investitionen mit zunehmender Höhe der Investitionszulage zunimmt. Eine Minderung der Zulagensätze mindert zwar die Höhe der Mitnahmeeffekte für alle bereits auf einem niedrigeren Zulagenniveau ausgeführten Investitionen. Eine Beschränkung auf weniger Branchen oder Investitionsarten verringert dagegen die Anzahl der Fälle von Mitnahmeeffekten, da die Anzahl der Anspruchsberechtigten abnimmt. Eine weitere Möglichkeit zur Verminderung der Mitnahmeeffekte stellt eine regionale Einschränkung des Fördergebiets dar. Es ist daher bei einer Reform der Investitionszulage zur Minimierung von Mitnahmeeffekten eine Abwägung zu treffen zwischen einer Beschränkung der Förderung auf weniger Anspruchsberechtigte auf der einen und der Absenkung der Investitionszulage für alle Anspruchsberechtigten auf der anderen Seite. Zudem ist abzuwägen, dass gleichzeitig einige Investitionen dann nicht mehr durchgeführt werden.

E.2.2. Förderung durch die Investitionszulage oder durch GRW-Zuschüsse

Die Investitionszulage stellt eine antragsbasierte Steuersubvention dar. Bei Verwirklichung der Tatbestandsvoraussetzungen besteht *nach* Ausführung der förderfähigen Investition ein Rechtsanspruch auf die Investitionszulage. Als alternatives Förderinstrument stehen im Fördergebiet die Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Förderinstrument zur Verfügung. Die GRW-Zuschüsse müssen jedoch *vor* Durchführung der Investition beantragt werden und müssen im Rahmen einer Einzelfallprüfung bewilligt werden. Das Förderspektrum der GRW unterscheidet sich zwar von dem der Investitionszulage,

doch besteht eine große Schnittmenge.²⁰ Daher stellt sich die Frage, ob diese GRW-Zuschüsse und das damit verbundene Bewilligungsverfahren die Zielsetzung einer Erhöhung betrieblicher Investitionen besser erreichen können.

Die Bedingungen der Investitionszulage sind vergleichsweise transparent. Die Abläufe für die Beantragung sind gesetzlich weitestgehend festgelegt und viele Marktteilnehmer haben bereits Erfahrungen im Rahmen alltäglicher Steuerveranlagungen mit den Abläufen gesammelt. Damit hängt eine gute Planbarkeit der Förderung während des jeweils befristeten Geltungszeitraums des Investitionszulagengesetzes zusammen. Zudem kann aufgrund des Rechtsanspruchs eine bessere Planbarkeit der Förderung unterstellt werden. Eine genauere Kontrolle, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Gesetzes tatsächlich eingehalten wurden, erfolgt nachgelagert im Rahmen der üblichen Betriebsprüfungsprozesse. So findet z.B. eine aktuelle Studie des kanadischen Finanzministeriums, die als Teilaspekt die Frage nach der besten Methode zur Unterstützung von Investitionen in Technologie, Forschung und Entwicklung untersucht (Parson und Phillips, 2007), dass die erzeugten privaten Investitionen höher und robuster sind, wenn Beihilfen im Zeitablauf planbarer ausgestaltet werden. Dagegen lässt sich natürlich einwenden, dass die Planbarkeit im Fall der GRW-Zuschüsse auch gegeben ist, da hier die Bewilligung vor dem Investitionsprojekt erfolgt. Nichtsdestotrotz verbleibt dann die zeitliche Verzögerung, da zeitlich vor dem Investitionsprojekt ein Antrag gestellt werden muss. Bis 2006 durfte erst unmittelbar nach Antragstellung des GRW-Zuschusses mit den Vorhaben begonnen werden, während dies seit 2007 nun erst nach Vorlage der Bestätigung der grundsätzlichen Förderungsfähigkeit erfolgen darf.

Eine Förderung, die auf einem Rechtsanspruch nach Verwirklichung bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen beruht, zeichnet sich durch ein hohes Maß an Neutralität aus. Dies gilt natürlich nur im Rahmen der förderfähigen Investitionen. Das Unternehmen entscheidet selbst über Art und Umfang der Investition und ist nicht abhängig von einer Bewilligungsbehörde. Die GRW-Zuschüsse erfordern dagegen eine Antragstellung vor Durchführung des Investitionsprojekts. In einem zweiten Schritt wird dann über die Bewilligung der Mittel entschieden. Ein solcher Prozess verursacht Kosten. Die zuständige Behörde versucht die Zielgröße der Fördermaßnahme, beispielsweise Erhöhung privater Investitionen, unter der Nebenbedingung eines beschränkten Finanzbudgets durch ihre Auswahl möglichst zu maximieren. Dadurch werden bei einem solchen Auswahlverfahren tendenziell solche Unternehmen bevorzugt, bei denen aufgrund der bisherigen Erfahrung von einer höheren Erfolgswahrscheinlichkeit bzw. Nachhaltigkeit der Investition auszugehen ist. Daraus resultiert eine nur sehr schwer zu vermeidende Verzerrung in der Auswahlentscheidung hin zu bestimmten Unternehmen. Eine breit angelegte Investitionsförderung mit Rechtsanspruch wie es die Investitionszulage darstellt, ist daher geeignet, Investitionen innerhalb eines regional begrenzten Gebiets anzustoßen, ohne diese Verzerrungen hervorzurufen.

Die Realisation der genannten potentiellen Vorteile hängt allerdings davon ab, wie die Förderung ausgestaltet ist. Die Studie des ifo-Institutes aus dem Jahr 2001 für die Investitionszulage 1999 kommt zu dem Schluss, dass die angestrebte Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen aufgrund komplexer Zulagenregelungen nur unzureichend erzielt wird, da diesen Unternehmen das benötigte Wissen und die Möglichkeiten fehlen würden, die Beihilfe für sich zu nutzen. Größere Unternehmen hätten dagegen überwiegend die Möglichkeit, Beratungsleistungen zu für eine Beantragung von Fördermitteln zu nutzen (ifo Institut für Wirtschaftsfor-

²⁰ Vgl. Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010.

schung, 2001). Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie das Bewilligungsverfahren für die GRW-Zuschüsse diesen Nachteil für KMU beseitigt. Grundsätzlich könnte hier jedoch die Konzentration der Förderung auf ein Instrument eine Vereinfachung schaffen.

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die generelle Problematik von Mitnahmeeffekten diskutiert. Dort wurde bereits ausgeführt, dass ohne eine empirische Überprüfung angenommen werden muss, dass die Problematik von Mitnahmeeffekten die Investitionszulage und die GRW-Zuschüsse gleichermaßen betrifft. Ob eine Prüfung der Förderung durch eine Bewilligungsbehörde eine Identifizierung und Ausschluss der Projekte von der Förderung gelingt, welche auch ohne Förderung durchgeführt werden, ohne gleichzeitig keine Projekte von der Förderung auszuschließen, welche ohne Förderung nicht durchgeführt werden, erscheint zweifelhaft.

Es gibt jedoch andere Argumente, die für die Förderung durch GRW-Zuschüsse sprechen. Ein erstes Argument besteht im geringeren Haushaltsrisiko der GRW-Zuschüsse. Der Rechtsanspruch auf Förderung durch die Investitionszulage könnte dagegen zu einem erhöhten Budgetrisiko beitragen. Durch die bereits bestehende Erfahrung mit der Investitionszulage ist dieses Risiko jedoch nicht allzu hoch einzuschätzen.

Eine Abkehr von einem allgemeinen Rechtsanspruch hin zur einer Förderung nach Einzelfallprüfung wäre sinnvoll, wenn die Bewilligungsbehörde einen irgendwie gearteten Informationsvorsprung dahingehend hätte, welche Art von Investitionen gefördert werden sollten, um die Mittel möglichst effizient einzusetzen. Ein bedeutender Aspekt ist, dass Unternehmen naturgemäß solche Projekte bevorzugen werden, die ihnen selbst die höchsten Renditen versprechen. Es kann durch indirekte Förderungen auf die ein Rechtsanspruch kein Einfluss auf die Auswahl von geförderten Projekten genommen werden, damit Unternehmen verstärkt Projekte mit einer hohen gesamtwirtschaftlichen Rendite durchführen. Der Zweite Fortschrittsbericht der wirtschaftswissenschaftlichen Institute (DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, 2003) findet zudem Anzeichen, dass die antragsbasierte Förderung Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in Ostdeutschland eine höhere positive Wirkung in Bezug auf private Investitionen als die Investitionszulage bewirkt und weniger Mitnahmeeffekte auslöst. Um hier jedoch eine abschließende Einschätzung vornehmen zu können, bedarf es einmal mehr detaillierter empirischer Untersuchungen, welche aktuell nicht zu Verfügung stehen.

Betrachtet man die Förderung betrieblicher Investitionen, dann scheinen die Unterschiede zwischen beiden Förderinstrumenten nicht in der Praxis so bedeutsam zu sein. Die Kombinationsmöglichkeit aus Investitionszulage mit zusätzlichen GRW-Zuschüssen bis hin zu den Förderhöchstintensitäten der Fördergebietskarten bewirkt letztendlich, dass neben einer, durch die Investitionszulage gewährten, pauschalen Grundförderung, auf die ein Rechtsanspruch besteht, noch eine zusätzliche Förderung erfolgen kann. Eine aktuelle Statistik des Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2007) über die Bewilligungsbescheide der GRW-Zuschüsse für die Gewerbliche Wirtschaft in den neuen Bundesländern im Jahr 2006 zeigt, dass in den Fällen, in denen sowohl Investitionszulage als auch GRW-Zuschuss in Anspruch genommen wird, durchschnittlich 82.6% der Förderung aus Mitteln der Investitionszulage besteht. Die Investitionszulage kann daher als bedeutendes Instrument zur Basisfinanzierung für die GRW-Zuschüsse angesehen werden.

In der Praxis verbleiben daher die Förderbereiche, für die nur die Investitionszulage in Anspruch genommen werden kann: a) sehr kapitalintensive Investitionen, da die GRW-Zuschüsse auf 500.000 € pro Arbeitsplatz begrenzt sind; b) Wirtschaftsabschnitte, die von der GRW aufgenommen sind. Diese Details des Förderspektrums sind jedoch ungeeignet, eine Abwägung zwischen Investitionszulage oder GRW-Zuschuss zu treffen, da das Förderspektrum beider Instrumente durch den Gesetzgeber verändert werden könnte.

Insgesamt ergibt der Vergleich zwischen der Investitionszulage und der GRW-Förderung kein eindeutiges Ergebnis zu Gunsten eines Förderinstruments. Es gibt ordnungspolitische Argumente für die Investitionszulage, da aufgrund des Rechtsanspruchs Vorteile bzgl. Planungssicherheit und Neutralität im Bezug auf die geförderten Investitionen besteht. Dagegen besteht das Hauptargument für die GRW-Zuschüsse in der Möglichkeit einer gezielteren Prüfung und Auswahl von Investitionsprojekten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens. Da keine umfassende empirische Evidenz zur Wirksamkeit beider Förderinstrumente vorliegt, muss offen bleiben, ob dies gelingt. Es kann demnach keine abschließende Empfehlung für eines der beiden Instrumente ausgesprochen werden. Eine empirische Analyse der Wirkung beider Instrumente zur Förderung betrieblicher Investitionen auf die Investitionstätigkeit und die damit verbundenen Wachstumseffekte in den geförderten Regionen wäre daher für eine abschließende Beurteilung sehr hilfreich.

E.2.3. Ausgestaltung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen

Zuletzt werden kurz einige Aspekte der aktuellen Ausgestaltung der Investitionszulage mit Blick auf die Zielsetzung der Investitionszulage diskutiert.

Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen wird nur für begünstigte Investitionen gewährt. Die Investitionszulagengesetze beschränken begünstigte Investitionen jeweils auf Betriebe ausgewählter Branchen (§ 2 Abs. 2 InvZulG 1999, §2 Abs. 1 InvZulG 2005, §2 Abs. 1 InvZulG 2007). Es handelt sich insbesondere um Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und im Gesetz definierter produktionsnaher Dienstleistungen. Durch das InvZulG 2007 kommen bestimmte Betriebe des Beherbergungsgewerbes hinzu. Eine Einschränkung der Förderung in sensiblen Sektoren regelt im InvZulG 2007 Anlage 2. Letztere Einschränkung ist aufgrund der Vorgaben des EU-Beihilferechts unvermeidlich. Die generelle Einschränkung auf Betriebe bestimmter Branchen scheint dagegen diskussionswürdig. Durch die Beschränkung der Investitionszulage auf bestimmte Branchen genießen Betriebe dieser Branchen einen Wettbewerbsvorteil. Daraus resultieren Verzerrungen insbesondere dann, wenn Betriebe mit ihren Aktivitäten im direkten Wettbewerb stehen, jedoch nur einer der Betriebe für seine Investitionen die Investitionszulage in Anspruch nehmen kann. Dadurch kann ein weniger wettbewerbsfähiger Betrieb einen anderen Betrieb verdrängen, der ohne diese verzerrende Wirkung der Investitionszulage wettbewerbsfähiger wäre. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung einer Erhöhung der betrieblichen Investitionstätigkeit zur Verringerung der wirtschaftlichen Disparität zwischen Ost- und Westdeutschland scheint die Einschränkung auf ausgewählte Branchen nicht gerechtfertigt. Letztendlich ist hier jedoch eine Abwägung zwischen der Erhöhung der betrieblichen Investitionen im Fördergebiet auf der einen und Mitnahmeeffekten und Budgetrestriktionen auf der anderen Seite vorzunehmen. Zudem sollte sich zukünftige empirische Forschung mit möglichen komplexen regionalen Wirkungen der Investitionsförderung beschäftigen, die möglicherweise dennoch eine gezielte Förderung einzelner Branchen rechtfertigen könnten.

Begünstigte Investitionen sind seit dem 01.01.2002 nur sogenannte Erstinvestitionen. Was eine Erstinvestition ist, wird gesetzlich definiert (§2 Abs. 8 InvZulG 1999, §2 Abs. 3 InvZulG 2005, §2 Abs. 3 InvZulG 2007). Diese Beschränkung kann zumindest hinterfragt werden, da sich auch bei einer Ersatzinvestition grundsätzlich die Frage stellt, ob nicht eine Verlagerung an einen anderen Standort des Unternehmens oder aber die Einstellung der entsprechenden Aktivität aus Sicht des Investors sinnvoller wäre. Demnach sollte eigentlich auch die Ersatzinvestitionstätigkeit durch die Investitionszulage gefördert werden. Aufgrund der Vorgaben des EU-

Beihilferechts ist die Beschränkung der Investitionszulage jedoch zwingend.²¹ Zudem stellt das Kriterium der Erstinvestition eine leicht zu administrierende Heuristik zur Auswahl von zusätzlichen Investitionen angesehen werden, was Mitnahmeeffekte vermindert. Vor diesem Hintergrund ist die Einschränkung der Investitionszulage auf Erstinvestitionen letztlich zwingend notwendig.

E.2.4. Zwischenfazit

Zusammenfassend stellt die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ein geeignetes Instrument zur Förderung der betrieblichen Investitionstätigkeit im Fördergebiet dar. Diese Art von Förderung ist geeignet den wirtschaftlichen Aufholprozess des Fördergebiets zu unterstützen. Es hat sich gezeigt, dass Mitnahmeeffekte letztlich bei jeder Form der direkten Förderung betrieblicher Investitionen hinzunehmen sind. Der Vergleich der Investitionszulage mit der Förderung durch GRW-Zuschüsse zeigt, dass die Investitionszulage insbesondere aus ordnungspolitischen Gründen Vorteile aufweist. Damit verbunden lassen sich jedoch Aspekte der Ausgestaltung der Investitionszulage wie die Beschränkung auf bestimmte Wirtschaftsbereiche identifizieren, die ebenfalls Verzerrungen hervorrufen können. Für die GRW-Zuschüsse könnte die Möglichkeit einer zielgenaueren Förderung durch das Bewilligungsverfahren sprechen.

Insgesamt wäre vor diesem Hintergrund der theoretisch geführten Argumentation aber eine empirische Evaluation der Wirkungen der Investitionszulage wünschenswert. Erst dadurch ist eine abschließende Einschätzung der Effizienz der Investitionszulage möglich. Aufgrund empirischer Evidenz könnte die Problematik der Mitnahmeeffekte beurteilt werden. Zudem können nur so abschließende Aussagen zur Wirksamkeit der Investitionszulage getroffen werden. Weiterhin kann nur so beurteilt werden, ob die GRW-Zuschüsse aufgrund des Bewilligungsverfahrens tatsächlich zielgenauer wirken. Da es an umfassenden empirischen Untersuchungen zur Wirksamkeit der Investitionszulage jedoch bislang mangelt, ist es schwierig, Aussagen zu den Auswirkungen einer Veränderung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen zu machen.

F. Schlussfolgerungen

Diese Untersuchung hat die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen evaluiert. Die Investitionszulage wird für begünstigte Investitionen in den neuen Ländern und Berlin, dem sogenannten Fördergebiet, gewährt. Es handelt sich um eine regionale Strukturmaßnahme.

Der Gesetzgeber begründet die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen mit einer Förderung von betrieblichen Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin. Als Rechtfertigung für das staatliche Eingreifen in die regionale Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklungen sind distributive und politische Motive anzuführen. Es ist beabsichtigt, agglomerativen Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken und die Einkommensdisparitäten zwischen Regionen zu verringern. Demnach bedarf es eines staatlichen Eingriffs, um die gewünschte Konvergenz der räumlichen Wirtschaftsstruktur zu erreichen. Eine grundsätzlichere

²¹ Vgl. Tz. 33, 34 und 38 der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013, ABI EU 2006, Nr. C 54, S. 13.

Diskussion könnte hinterfragen, ob eine Förderung betrieblicher Investitionen in einer Region oder aber eine allgemeine Verbesserung der Infrastruktur zu mehr betrieblichen Investitionen und einer stärkeren Zunahme des Angebots an Arbeitsplätzen führt. Eine solche grundsätzliche Diskussion für oder gegen eine Förderung betrieblicher Investitionen wird im Rahmen dieser Evaluation aber nicht vorgenommen. In der Realität beobachtet man dann auch unterschiedliche Formen der Förderung nebeneinander. Es wird daher hier die Entscheidung für eine regionale Wirtschaftsförderung als auch die Entscheidung für eine direkte Förderung der Investitionen als gegeben angesehen. Zudem erfolgt keine Analyse der Finanzierung der Investitionszulage.

Die Quantifizierung im Abschnitt B hat verdeutlicht, dass die Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage nicht unerheblich sind. Daher scheint eine Effektivitäts- und Effizienzanalyse dieser antragsbasierten Steuersubvention geboten. Die Effektivitäts- und Effizienzanalyse hat als Zielsetzung der Investitionszulage die direkte Förderung betrieblicher Investitionen berücksichtigt.

Die detaillierte quantitative Analyse der Wirkung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen auf Modellunternehmen in unterschiedlichen Wirtschaftsabschnitten hat eindrucksvoll verdeutlicht, dass die Investitionszulage den notwendigen Kapitalbedarf für betriebliche Investitionen im Fördergebiet teilweise erheblich senkt. Dies erhöht die Standortattraktivität des Fördergebiets bei Standortentscheidungen. Dies sollte zu einer Verlagerung von Investitionen in den Geltungsbereich der Investitionszulage hinein führen. Weiterhin erhöht die Investitionszulage die Rentabilität eines Investitionsprojekts, so dass zusätzliche Investitionsprojekte von im Fördergebiet ansässigen Betrieben durchgeführt werden können. Zudem mindert die erhöhte Zulage für KMU Investitionshemmnisse, welche aus Kapitalmarktrestriktionen für KMU herühren. Die Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen ist daher geeignet die Investitionstätigkeit im Fördergebiet zu erhöhen. Zusammenfassend verbessert die Investitionszulage die relative Attraktivität von Standorten im Fördergebiet bei diskreten Entscheidungen über den Standort eines Investitionsprojekts. Zudem senkt die Investitionszulage die erforderliche Mindestrendite einer betrieblichen Zusatzinvestition an einem Standort im Fördergebiet. Zuletzt hat die Investitionszulage durch ihre zeitnahe Auszahlung im Anschluss an die Investition einen positiven Effekt auf die Liquidität des geförderten Unternehmens. Deshalb kann erwartet werden, dass die Investitionszulage für betriebliche Ausrüstungsinvestitionen zu erhöhten betrieblichen Investitionen in Ostdeutschland führt. Die tatsächliche Verbesserung der Standortattraktivität ist aber wesentlich vom unternehmensindividuellen Investitionsverhalten, den anzuwendenden Fördersätzen und von der Lage des Standortes abhängig.

Um genauere Aussagen über den Umfang der Effekte der Investitionszulage auf die betriebliche Investitionstätigkeit und die Konvergenz ostdeutscher Regionen machen zu können, bedarf es aber empirischer Untersuchungen des tatsächlichen Investitionsverhaltens der Unternehmen. Diese liegen soweit ersichtlich aktuell nicht vor. Voraussetzung für eine entsprechende empirische Evaluation ist die ausreichende Verfügbarkeit von Mikrodaten von Unternehmen und deren Investitionsverhalten.

Die Effizienzanalyse hat gezeigt, dass Mitnahmeeffekte letztlich bei jeder Form der direkten Förderung betrieblicher Investitionen hinzunehmen sind. Zur Minimierung von Mitnahmeeffekten sollte neben einer Absenkung der Zulagenhöhe auch über eine Verkleinerung des Fördergebiets nachgedacht werden, da dies die Anzahl der potentiellen Fälle mit Mitnahmeeffekten verringern würde. Ein Nachteil des Rechtsanspruchs auf eine Förderung, wie sie die Investitionszulage vorsieht, gegenüber einem Bewilligungsverfahren ist im Bezug auf die Problematik von Mitnahmeeffekten nicht erkennbar. Um das Ausmaß der Mitnahmeeffekte genauer beurteilen zu können, sind aber empirische Untersuchungen zu den tatsächlichen Wirkungen der

Investitionszulage auf das betriebliche Investitionsverhalten notwendig. Derartige Untersuchungen liegen aktuell nicht vor

Ein Vergleich der Investitionszulage mit der Förderung durch Zuschüsse der „Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zeigt, dass die Investitionszulage hier insbesondere aus ordnungspolitischen Gründen Vorteile aufweist. Das Investitionszulagengesetz vermittelt einen Rechtsanspruch auf Förderung der Investition, wenn bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen verwirklicht werden. Dieses Verfahren zeichnet sich durch ein hohes Maß an Neutralität aus. Die Beschränkung der Investitionszulage auf einzelne Wirtschaftszweige kann jedoch zu Verzerrungen zwischen geförderten und nicht geförderten Wirtschaftszweigen führen. Dies sollte daher überdacht werden, soweit dies vor dem Hintergrund des EU-Beihilferechts möglich ist.

Für die GRW-Zuschüsse könnten ein geringeres fiskalisches Budgetrisiko und die Möglichkeit einer zielgenaueren Förderung durch das Bewilligungsverfahren sprechen. In der Praxis sind die Unterschiede der Förderinstrumente offensichtlich nicht sehr bedeutend. Aufgrund der großen Schnittmenge des Förderspektrums von Investitionszulage und GRW-Zuschüssen und der Anrechnung der Investitionszulage auf die GRW-Zuschüsse übernimmt die Investitionszulage häufig die Funktion der Basisfinanzierung der GRW-Projekte.

Insgesamt wäre vor diesem Hintergrund der theoretisch geführten Argumentation aber eine empirische Evaluation der Wirkungen der Investitionszulage wünschenswert. Erst dadurch ist eine abschließende Einschätzung der Effizienz der Investitionszulage möglich. Aufgrund empirischer Evidenz könnte die Problematik der Mitnahmeeffekte beurteilt werden. Zudem sind nur so abschließende Aussagen zur Wirksamkeit der Investitionszulage möglich. Eine abschließende Beurteilung der Auswirkungen des zusätzlichen Bewilligungsverfahrens im Rahmen der Förderung mit GRW-Zuschüssen anstelle des Rechtsanspruchs auf Förderung im Rahmen der Investitionszulage ist ebenfalls nur auf Basis empirischer Analysen möglich. Da es an umfassenden empirischen Untersuchungen zur Wirksamkeit der Investitionszulage jedoch bislang mangelt, ist es schwierig, Aussagen zu den Effizienzwirkungen einer Veränderung der Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen zu machen.

Literaturverzeichnis

- Buettner, T. und M. Ruf (2007), Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals, *International Tax and Public Finance*, 14, S. 151-164.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2007), Statistik der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Bewilligung gewerbliche Wirtschaft – Bewilligungsbescheide von 2006, neue Bundesländer (inklusive Berlin), nur GA-Förderfälle mit Investitionszulagen nach NACE und KMU sortiert, Eschborn.
- Bundesrat (2003), Entwurf eines Investitionszulagengesetzes 2005, *Bundesrat Drucksache*, 461/03
- Bundesregierung (2006), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (20. Subventionsbericht), Deutscher Bundestag Drucksache, 16/1020.
- Bundesregierung (2007), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005 bis 2008 (21. Subventionsbericht).
- Creditreform, IfM, RWI, ZEW, KfW (2006), Mittelstandsmonitor 2006, Frankfurt.
- Deutscher Bundestag (1997), Entwurf eines Gesetzes zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern, *Deutscher Bundestag Drucksache* 13/7792.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals, *Journal of Public Economics*, 68, S. 335-367.
- DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin.
- Ernst & Young (2006), Steuerliche Behandlung von staatlichen Zahlungen zur Investitionsförderung in den Mitgliedstaaten der EU-25, Endbericht zum Forschungsauftrag 3/05.
- Grossman, G.M. und E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.
- Gutekunst, G. (2005), Steuerbelastungen und Steuerwirkungen bei nationaler und grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit, Lohmar.
- Hermann, R.A. (2006), Die Besteuerung von Personengesellschaften in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika, Lohmar.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (2001), Schätzung der steuerlichen Ostförderung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Forschungsberichte, München.
- Jacobs, O.H. (2002), *Internationale Unternehmensbesteuerung*, München.
- Jacobs, O.H. und C. Spengel (1996), *European Tax Analyzer*, ZEW Wirtschaftsanalysen Bd. 11, Baden-Baden.
- Krugman, P.R. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 17, S. 337-348.
- Ludolph, A. (2008), Investitionszulagengesetz 2007, systematische Kommentierung, Herne.
- Ludolph, A. (2005), Förderung von Investitionen in Ostdeutschland durch Investitionszulagen im Übergang vom InvZulG 1999 zum InvZulG 2005, *Deutsches Steuerrecht*, Heft 8.
- Martin, P. und G. Ottaviano (2001), Growth and Agglomeration, *International Economic Review*, 42, S. 947-968.
- Parsons, M. und N. Phillips (2007), *An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development*, Arbeitspapier, 2007.
- Richter, W. F., H. Seitz, und W. Wiegard (1996), Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren, in: H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität – Expertisen zum Standort Deutschland*, Tübingen, S. 13–47.
- Romer, P. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94, S. 1002-1037.
- Romer, P. (1990), Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, 98, S. 71-102.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland*, Jahrgutachten 2004/05.
- Schreiber (2005), *Besteuerung der Unternehmen*, Berlin.

- Statistisches Bundesamt (2007), Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 4. Quartal und Jahr 2006, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Spengel (1995), Europäische Steuerbelastungsvergleiche, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (2008), Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt Jahr 2007, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, *Deutscher Bundestag Drucksache 16/5215*
- Stetter, T. (2005), Computergestützte internationale Steuerbelastungsvergleiche, Lohmar.
- Südekum, J. (2002), Wie sinnvoll ist die Regionalpolitik der Europäischen Union? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 51, S. 121-141.

Anhang

Anhang A1, *Modellbeschreibung des European Tax Analyzer*

Die Auswirkungen auf die effektive Unternehmenssteuerbelastung (effektive Durchschnittssteuerbelastung) werden mit dem am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim entwickelten *European Tax Analyzer* berechnet.²² Auf Grundlage eines Unternehmensmodells wird die Entwicklung eines Unternehmens über einen Zeitraum von zehn Perioden simuliert. Das Unternehmen firmiert entweder in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft oder der Personengesellschaft. Ausgangsgrößen für die Steuerberechnungen bilden die Daten der Vermögens- und Kapitalausstattung sowie der Unternehmenspläne. Letztere enthalten Angaben über Produktion, Absatz, Beschaffung, Personalbestand, Personalkosten und betriebliche Altersversorgung sowie über das Investitions-, Desinvestitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsverhalten. Zusätzlich zur Unternehmensebene wird die Ebene des Anteilseigners einbezogen. Auf ihr werden persönliche Verhältnisse, wie zum Beispiel der Familienstand, und die gesellschafts- und schuldrechtlichen Beziehungen zu der Gesellschaft (zum Beispiel Darlehensverträge sowie Beteiligungen) abgebildet. Vervollständigt werden die Modelldaten durch die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Daten, wie unterschiedliche Soll- und Habenzinssätze sowie Preissteigerungsraten. Finanziert wird das Unternehmen durch Eigen- und Fremdkapital. Bezüglich der Ergebnisverwendung ist vorgesehen, dass neben der Thesaurierung von Gewinnen auch Ausschüttungen beziehungsweise Entnahmen an die Anteilseigner bzw. Gesellschafter vorgenommen, oder aber Investitionen ins Sach- und Finanzanlagevermögen durchgeführt werden können.

Das herangezogene Berechnungsverfahren entspricht der kasuistischen Veranlagungssimulation. Auf Unternehmens- und Anteilseignerebene werden dazu alle relevanten Steuerarten (in Deutschland sind dies die Grundsteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer bzw. Einkommenssteuer einschließlich Solidaritätszuschlag sowie beim Anteilseigner Einkommenssteuer einschließlich Solidaritätszuschlag), die Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen, die bedeutsamsten bilanziellen und steuerlichen Wahlrechte sowie die Steuertarife berücksichtigt.

Die effektiven Steuerbelastungen (effektive Durchschnittssteuerbelastung) werden mittels der Vermögensendwertmethode quantifiziert. Die effektive Steuerbelastung wird in absoluter Höhe in Euro ausgewiesen und entspricht der Differenz zwischen dem Endvermögen vor und nach Steuern am Planungshorizont. Diese Kennzahl zeichnet sich dadurch aus, dass neben den liquiditätswirksamen periodischen Steuerzahlungen auch die damit verbundenen Zinswirkungen vollständig erfasst werden. Die Verwendung identischer ökonomischer Daten ist Voraussetzung dafür, dass aussagefähige Vergleiche hinsichtlich effektiver Steuerbelastungen auch zwischen Rechtsformen durchgeführt werden können.

Sofern das Unternehmen als Kapitalgesellschaft firmiert, werden die Steuerzahlungen und Steuerbelastungen getrennt für die Ebene des Unternehmens und für die Gesamtebene unter Einbezug der Ebene der Anteilseigner durchgeführt. Firmiert das Unternehmen dagegen als Personengesellschaft, kann aufgrund des Transparenzprinzips (Mitunternehmerkonzept) ausschließlich auf die Gesamtebene abgestellt werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit beziehen sich die Belastungsanalysen für die Rechtsform der Kapitalgesellschaft deshalb generell auf die

²² Vgl. dazu Spengel (1995), Jacobs und Spengel (1996), Hermann (2006), Gutekunst (2005), Stetter (2005).

Gesamtsteuerbelastung, die unter Einbezug der Ebene der Anteilseigner ermittelt wird (Jacobs, 2007, S. 136). Über die Auskehrung sämtlicher einbehaltener Gewinne am Planungshorizont an die Anteilseigner wird zudem gewährleistet, dass die ermittelten Effektivbelastungen für die Gesamtebene die Konsequenzen unterschiedlicher Gewinnverwendungsstrategien vollständig berücksichtigen.

Für die Quantifizierung der effektiven Steuerbelastung und der Entlastung der Unternehmen durch die Investitionszulage werden Unternehmen mit jeweils repräsentativen Kennzahlen und Bilanzrelationen für die Wirtschaftsabschnitte (WA) Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Dienstleistungen und Handel betrachtet. Die Vermögens- und Bilanzstrukturen wurden anhand empirischer Untersuchungen der Deutschen Bundesbank (2003) modelliert. Die Untersuchung der Bundesbank orientiert sich an der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes WZ 2003. Ausgewählte Unterabschnitte des Verarbeitenden Gewerbes (VG) werden ebenfalls untersucht: die Chemische Industrie, die Elektrotechnik, das Ernährungsgewerbe, der Maschinenbau, die Metallerzeugung und der Kraftwagenbau. Tabelle A3.1 (im Anhang) zeigt die jeweiligen Unternehmenskennzahlen in der Mitte des Betrachtungszeitraumes (Periode 6). Die Anteilseigner der Modellunternehmen sind stets in Deutschland ansässig, unbeschränkt steuerpflichtig und verheiratet. Die jährlichen Gewinnausschüttungen werden entsprechend den Beteiligungsverhältnissen aufgeteilt. Die Berechnungen werden mit einer Beteiligungsquote von 50% vorgenommen, demnach sind im Ausgangsfall zwei natürliche Anteilseigner beteiligt. Daneben erhalten die Gesellschafter Zinszahlungen aus Gesellschafterdarlehen, ebenfalls entsprechend der Beteiligungsquote.

Anhang A2, Annahmen und Berechnungsparameter

Im folgenden werden die Auswirkungen der Investitionszulage auf die effektive Durchschnittssteuerbelastung und damit auf den Endwert von repräsentativen Unternehmen relevanter Wirtschaftsbereiche analysiert. Betriebe sind förderfähig, wenn sie dem Verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen sind. Für die Berechnungen werden daher ein typisches Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und daneben typische Unternehmen für Unterabschnitte des Verarbeitenden Gewerbes aus den Bereichen chemische Industrie, Elektrotechnik, Ernährungsgewerbe, Maschinenbau, Metallerzeugung und dem Kraftwagenbau herangezogen.

Einschränkungen der Förderung in sensiblen Sektoren regelt im InvZulG 2007 Anlage 2.

- Einschränkungen der Investitionszulage ergeben sich für unsere Berechnungen für typische Unternehmen, die dem Sektor Stahlindustrie („sensibler Sektor“) zuzuordnen sind.²³ Für die Branche Metallherstellung, in der der Sektor Stahlherstellung ein wesentliches Gewicht hat, wurde daher keine Entlastung durch die Investitionszulage berücksichtigt.
- Ähnliches gilt für Unternehmen, die dem Sektor Kraftfahrzeug-Industrie („sensibler Sektor“) zuzuordnen sind. Für diesen Sektor regelt der multisektorale Beihilferahmen in der geänderten Fassung der Mitteilung der Kommission vom 01.11.2003 allerdings nur eine Begrenzung. Der aus der Fördergebietskarte hervorgehende Beihilfehöchstsatz für diesen Sektor wird um 70% auf 30% reduziert, allerdings nur wenn die Gesamtbeihilfe 5 Mio. € übersteigt (Ludolph, 2008, S. 55). In den hier betrachteten Modellunternehmen wird eine

²³ Hier ergibt sich ein aufgrund EU-rechtlicher Bestimmungen (Multisektoraler Beihilferahmen in der geänderten Fassung der Mitteilung der Kommission vom 01.11.2003, Anhang B; auch übernommen in die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013) ein Beihilfeverbot, welches bereits für das InvZulG 2005 galt.

entsprechend hohe Gesamtbeihilfe jedoch nicht erreicht und die Beschränkung ist deswegen für die vorgenommenen Berechnungen nicht einschlägig.

Zusätzlich zu den geförderten Wirtschaftabschnitten und Unterabschnitten werden für Vergleichszwecke typische Unternehmen der Bereiche Baugewerbe, Dienstleistungen, Handel und Verkehr berechnet. Die jeweiligen Kennzahlen der repräsentativen Unternehmen einzelner Wirtschaftsbereiche und die jeweiligen Anteile der von der Investitionszulage begünstigten Investitionen können Tabelle A3.1 entnommen werden.

In die Berechnung der Bemessungsgrundlage wird die Summe der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von

- Erst- oder Erweiterungsinvestitionen in bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens wie Maschinen einbezogen, nicht jedoch Investitionen in PKW oder in geringwertige Wirtschaftsgüter und
- neu errichteten betrieblich genutzten Gebäuden.

Die Höhe der Investitionszulage richtet sich neben der Art der Investition, Branchenzugehörigkeit des Betriebes und Lage des Betriebes auch nach der Größe des Unternehmens. Daher werden die Berechnungen zunächst für KMU und schließlich für Unternehmen durchgeführt, welche die KMU-Bedingungen nicht erfüllen. Für die Abgrenzung der KMU von Nicht-KMU bezieht sich das InvZulG2007 auf die KMU-Definition der EU vom 6.5.2003 (§5 Abs. 2 InvZulG). Danach sind KMU solche Unternehmen, die weniger als 250 Beschäftigte und einen Umsatz p.a. von bis zu 50 Mio. € oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mio. € aufweisen.

Die Fördersätze, die für die Berechnungen verwendet wurden, stellen sich wie folgt dar.

- Neue bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens werden für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit 25% gefördert, für Nicht-KMU beträgt der Fördersatz nur 12,5%. Neu errichtete betrieblich genutzte Gebäude werden in beiden Fällen mit 12,5% gefördert.
- In Randgebieten erhöht sich der Fördersatz für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens und für Gebäude um 2,5%-Punkte.

Es werden weiterhin folgende Annahmen getroffen bzw. Regelungen beachtet.

- Die begünstigten Investitionen werden innerhalb des betrachteten Kalenderjahrs begonnen, fertig gestellt und in Betrieb genommen.
- Die Bindungsfristen für den Verbleib des angeschafften beweglichen Vermögens im Betriebsvermögen der beantragenden Unternehmenseinheit werden erfüllt.
- Die repräsentativen Unternehmen tätigen in der ersten Periode förderfähige Erstinvestitionen, in weiteren Perioden werden keine förderfähigen Erst- oder Erweiterungsinvestitionen getätigt. Damit sind die jeweiligen Regelungen des zum Zeitpunkt der Investition geltenden InvZulG, InvZulG2005 oder InvZulG2007, einschlägig. Änderungen, die sich durch den Übergang vom InvZulG 2005 auf InvZulG 2007 ergeben haben, sind in den Rechnungen jeweils berücksichtigt (Uhlmann, 2006).

- Die mit dem erhöhten Fördersatz geförderten Wirtschaftsgüter für die Investitionen im Randgebiet nach Anlage 3 des InvZulG 2007 bzw. des Randgebietes nach Anlage 2 des InvZulG 2005 verbleiben auch in der dortigen Betriebsstätte.²⁴
- Die wirtschaftlichen Nutzungsdauern der angeschafften Wirtschaftsgüter sind annahm gemäß für alle angeschafften Wirtschaftsgüter 5 Jahre oder länger.²⁵
- Keines der untersuchten Modellunternehmen weist eine in Summe zu beurteilende Investition mit förderfähigen Investitionskosten von mehr als 50 Mio. € auf. Damit werden die Anmeldegrenzen des multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben (vom 16. Dezember 1997 (ABl EG 1998 Nr. C 107 S. 7), zuletzt geändert durch die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 11. August 2001 (ABl EG Nr. C 226 S. 16)) bzw. des multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben (vom 13. Februar 2002) nicht überschritten und es kommt hierdurch nicht zu einer Kürzung der Fördersätze.
- Für die Berechnungen gilt die Annahme, dass das Unternehmen innerhalb eines Jahres (jeweils 2006, 2007 oder 2008/2009) Investitionen in Maschinen sowie betrieblich genutzte Gebäude tätigt und auch abschließt. Die Investitionszulage wird für das Kalenderjahr festgesetzt und entsteht mit Ablauf desselben. Die Zulage ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides auszuführen. Vereinfachend wird für die Berechnungen angenommen, dass die Investitionszulage zum Ende des Jahres, in dem die Investition stattfindet, zufließt.

²⁴ Eine Verbringung der Wirtschaftsgüter an eine andere Betriebsstätte des Unternehmens außerhalb des Randgebietes hätte eine nachträgliche Reduktion des Fördersatzes auf den Satz zur Folge, der für die neue Betriebsstätte gilt.

²⁵ Eine kürzere wirtschaftliche Nutzungsdauer (z.B. 3 Jahre) wäre aber für die Gewährung der Zulage unschädlich, vgl. Ludolph, 2005.

Anhang A3, Kennzahlen der Unternehmensmodelle und Berechnungsergebnisse

Tabelle A3.1: Kennzahlen der verwendeten repräsentativen Unternehmen in Periode 6

	WA Verarbeitendes Gewerbe	WA Baugewerbe	WA Dienstleistungen	WA Handel	WA Verkehr	
Jahresüberschuss (€)	207.768	98.699	549.555	75.970	-516.607	
Bilanzsumme (€)	5.969.261	5.773.345	22.319.656	2.968.158	8.822.087	
Umsatzerlöse (€)	8.073.092	6.287.130	6.547.318	6.741.780	6.862.899	
Anlagenintensität	27,9%	17,6%	13,5%	19,6%	53,6%	
Umsatzrentabilität	2,6%	1,6%	8,4%	1,1%	-7,5%	
Eigenkapitalrentabilität	19,1%	19,0%	8,2%	16,9%	-19,4%	
Eigenkapitalquote	21,7%	10,7%	32,5%	17,7%	24,3%	
Gesamtkapitalrentabilität	7,6%	4,2%	6,3%	4,9%	-1,3%	
Vorratsintensität	25,6%	41,2%	6,5%	35,4%	1,8%	
Personalintensität mit BAV	29,7%	29,7%	36,2%	11,7%	43,1%	
Begünstigte Investitionen in bewegl. WG AV (€)	2.500.000	-	-	-	-	
Begünstigte Investitionen in betriebl. Gebäude (€)	576.800	-	-	-	-	
	VG Chemische Industrie	VG Elektrotechnik	VG Ernährungs- gewerbe	VG Maschinenbau	VG Metall- erzeugung	VG Kraftwagenbau
Jahresüberschuss (€)	279.454	237.891	171.675	212.124	257.549	192.782
Bilanzsumme (€)	6.791.986	6.337.723	5.533.791	6.220.151	6.021.709	5.581.057
Umsatzerlöse (€)	9.840.934	9.249.152	9.082.228	8.285.232	9.431.545	8.887.880
Anlagenintensität	31,9%	17,3%	31,1%	18,6%	29,0%	25,7%
Umsatzrentabilität	2,8%	2,6%	1,9%	2,6%	2,7%	2,2%
Eigenkapitalrentabilität	16,1%	15,3%	17,6%	17,6%	22,7%	21,6%
Eigenkapitalquote	29,6%	28,4%	20,8%	22,8%	23,1%	19,4%
Gesamtkapitalrentabilität	7,3%	6,7%	7,9%	6,3%	8,5%	6,4%
Vorratsintensität	21,5%	29,1%	17,8%	31,6%	24,6%	23,6%
Personalintensität mit BAV	23,0%	27,7%	17,5%	32,9%	25,7%	27,2%
Begünstigte Investitionen in bewegl. WG AV (€)	1.740.000	1.480.000	1.708.000	1.100.000	-	1.900.000
Begünstigte Investitionen in betriebl. Gebäude (€)	986.000	496.800	756.000	448.000	-	513.360

Tabelle A3.2: Berechnungen für den Fall KMU

Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€%)	WA Verarbeitendes Gewerbe	WA Baugewerbe	WA Dienstleistungen	WA Handel	WA Verkehr	
Kapitalges., 2006	2.575 -625 -24,3%	1.421 - - -	6.458 - - -	973 - - -	1.911 - - -	
Kapitalges. 2007	2.576 -614 -23,9%	1.421 - - -	6.509 - - -	974 - - -	1.833 - - -	
Kapitalges. 2009	2.459 -602 -24,5%	1.401 - - -	6.219 - - -	838 - - -	1.823 - - -	
Personenges. 2006/2007	2.297 -802 -34,9%	1.198 - - -	5.849 - - -	973 - - -	1.934 - - -	
Personenges. 2008	2.279 -802 -35,2%	1.198 - - -	5.946 - - -	970 - - -	1.803 - - -	
Mittelwert Kapitalges.	-24,2%	-	-	-	-	
Mittelwert Personenges.	-35,0%	-	-	-	-	
Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€%)	VG Chemische Industrie	VG Elektrotechnik	VG Ernährungs-gewerbe	VG Maschinenbau	VG Metallher-zugung	VG Kraftwagenbau
Kapitalges., 2006	3.555 -507 -14,3%	3.714 -387 -10,4%	2.289 -472 -20,6%	3.172 -296 -9,3%	3.343 - - -	2.285 -488 -21,4%
Kapitalges. 2007	3.557 -496 -14,0%	3.721 -379 -10,2%	2.290 -467 -20,4%	3.173 -290 -9,1%	3.345 - - -	2.286 -484 -21,2%
Kapitalges. 2009	3.406 -489 -14,4%	3.505 -373 -10,6%	2.205 -456 -20,7%	2.999 -286 -9,5%	3.186 - - -	2.222 -472 -21,2%
Personenges. 2006/2007	3.154 -625 -19,8%	3.360 -496 -14,8%	2.025 -589 -29,1%	2.869 -380 -13,2%	3.006 - - -	1.982 -599 -30,2%
Personenges. 2008	3.141 -628 -20,0%	3.345 -497 -14,9%	2.021 -591 -29,3%	2.852 -381 -13,3%	2.978 - - -	1.975 -599 -30,3%
Mittelwert Kapitalges.	-14,2%	-10,4%	-20,6%	-9,3%	-	-21,2%
Mittelwert Personenges.	-19,9%	-14,8%	-29,2%	-13,3%	-	-30,3%

Effektive Durchschnittssteuerbelastung ohne Anwendung der Investitionszulage (in T€) und absolute (in T€) sowie relative Entlastung durch die Investitionszulage für die Rechtsstände 2006, 2007 und 2008/2009 bei einer Personengesellschaft sowie einer Kapitalgesellschaft inklusive der Anteilseigner. (WA = Wirtschaftsabschnitt; VG = Verarbeitendes Gewerbe).

Tabelle A3.3: Berechnungen für den Fall KMU im Randgebiet

Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€%)	WA Verarbeitendes Gewerbe	WA Baugewerbe	WA Dienstleistungen	WA Handel	WA Verkehr	
Kapitalges., 2006	2.575 -694 -26,9%	1.421 - - -	6.458 - - -	973 - - -	1.911 - - -	
Kapitalges. 2007	2.576 -682 -26,5%	1.421 - - -	6.509 - - -	974 - - -	1.833 - - -	
Kapitalges. 2009	2.459 -668 -27,2%	1.401 - - -	6.219 - - -	838 - - -	1.823 - - -	
Personenges. 2006/2007	2.297 -891 -38,8%	1.198 - - -	5.849 - - -	973 - - -	1.934 - - -	
Personenges. 2008	2.279 -890 -39,1%	1.198 - - -	5.946 - - -	970 - - -	1.803 - - -	
Mittelwert Kapitalges.	-26,9%	-	-	-	-	
Mittelwert Personenges.	-38,9%	-	-	-	-	
Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€%)	VG Chemische Industrie	VG Elektrotechnik	VG Ernährungsgewerbe	VG Maschinenbau	VG Metallherzeugung	VG Kraftwagenbau
Kapitalges., 2006	3.555 -568 -16,0%	3.714 -431 -11,6%	2.289 -528 -23,0%	3.172 -331 -10,4%	3.343 - - -	2.285 -542 -23,7%
Kapitalges. 2007	3.557 -556 -15,6%	3.721 -422 -11,3%	2.290 -521 -22,7%	3.173 -324 -10,2%	3.345 - - -	2.286 -537 -23,5%
Kapitalges. 2009	3.406 -548 -16,1%	3.505 -416 -11,9%	2.205 -509 -23,1%	2.999 -319 -10,6%	3.186 - - -	2.222 -524 -23,6%
Personenges. 2006/2007	3.154 -704 -22,3%	3.360 -553 -16,5%	2.025 -660 -32,6%	2.869 -424 -14,8%	3.006 - - -	1.982 -668 -33,7%
Personenges. 2008	3.141 -707 -22,5%	3.345 -554 -16,6%	2.021 -662 -32,8%	2.852 -425 -14,9%	2.978 - - -	1.975 -669 -33,9%
Mittelwert Kapitalges.	-15,9%	-11,6%	-23,0%	-10,4%	-	-23,6%
Mittelwert Personenges.	-22,4%	-16,5%	-32,7%	-14,8%	-	-33,8%

Effektive Durchschnittssteuerbelastung ohne Anwendung der Investitionszulage (in T€) und absolute (in T€) sowie relative Entlastung durch die Investitionszulage für die Rechtsstände 2006, 2007 und 2008/2009 bei einer Personengesellschaft sowie einer Kapitalgesellschaft inklusive der Anteilseigner. (WA = Wirtschaftsabschnitt; VG = Verarbeitendes Gewerbe).

Tabelle A3.4: Berechnungen für den Fall Nicht-KMU

Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€/%)	WA Verarbeitendes Gewerbe	WA Baugewerbe	WA Dienstleistungen	WA Handel	WA Verkehr	
Kapitalges., 2006	2.575 -345 -13,4%	1.421 - - -	6.458 - - -	973 - - -	1.911 - - -	
Kapitalges. 2007	2.576 -341 -13,2%	1.421 - - -	6.509 - - -	974 - - -	1.833 - - -	
Kapitalges. 2009	2.459 -332 -13,5%	1.401 - - -	6.219 - - -	838 - - -	1.823 - - -	
Personenges. 2006/2007	2.297 -443 -19,3%	1.198 - - -	5.849 - - -	973 - - -	1.934 - - -	
Personenges. 2008	2.279 -443 -19,4%	1.198 - - -	5.946 - - -	970 - - -	1.803 - - -	
Mittelwert Kapitalges.	-13,4%	-	-	-	-	
Mittelwert Personenges.	-19,3%	-	-	-	-	
<hr/>						
Steuerbelastung ohne InvZul (T€) und abs. bzw. rel. Entlastung (T€/%)	VG Chemische Industrie	VG Elektrotechnik	VG Ernährungsgewerbe	VG Maschinenbau	VG Metallherzeugung	VG Kraftwagenbau
Kapitalges., 2006	3.555 -312 -8,8%	3.714 -221 -6,0%	2.289 -281 -12,3%	3.172 -173 -5,5%	3.343 - - -	2.285 -276 -12,1%
Kapitalges. 2007	3.557 -306 -8,6%	3.721 -216 -5,8%	2.290 -280 -12,2%	3.173 -170 -5,4%	3.345 - - -	2.286 -275 -12,0%
Kapitalges. 2009	3.406 -301 -8,9%	3.505 -213 -6,1%	2.205 -271 -12,3%	2.999 -167 -5,6%	3.186 - - -	2.222 -266 -12,0%
Personenges. 2006/2007	3.154 -375 -11,9%	3.360 -284 -8,4%	2.025 -344 -17,0%	2.869 -222 -7,7%	3.006 - - -	1.982 -326 -16,4%
Personenges. 2008	3.141 -378 -12,0%	3.345 -284 -8,5%	2.021 -346 -17,1%	2.852 -223 -7,8%	2.978 - - -	1.975 -326 -16,5%
Mittelwert Kapitalges.	-8,7%	-6,0%	-12,3%	-5,5%	-	-12,0%
Mittelwert Personenges.	-12,0%	-8,5%	-17,1%	-7,8%	-	-16,5%

Effektive Durchschnittssteuerbelastung ohne Anwendung der Investitionszulage (in T€) und absolute (in T€) sowie relative Entlastung durch die Investitionszulage für die Rechtsstände 2006, 2007 und 2008/2009 bei einer Personengesellschaft sowie einer Kapitalgesellschaft inklusive der Anteilseigner. (WA = Wirtschaftsabschnitt; VG = Verarbeitendes Gewerbe)

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Arbeitnehmer-Sparzulage

Durchgeführt von:

FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Bearbeitet von:

Michael Thöne, Christian Bergs und Thilo Schaefer

Subventionskennblatt					
Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ)					
1	Grundzüge				
Fünftes Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (Fünftes Vermögensbildungsgesetz - 5. VermBG) vom 1. Juli 1965					
Eingeführt:	1961	Zuletzt geändert:	2007	Befristung:	keine
Subventionsvolumen aktuell:		187 Mio. Euro (2007)			
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung					
<p>Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist ein Zuschuss zu bestimmten VL-Sparverträgen, der von den Steuerbehörden aus den Einkommensteueraufkommen gezahlt wird. Dieser erstattungsfähige Abzug von der Einkommensteuerschuld steht in keiner systematisch relevanten Verbindung zum Einkommensteuergesetz; er wird lediglich zusammen mit der Einkommensteuererklärung beantragt. Ausgezahlt wird der Zuschuss bei Auflösung des zugehörigen Sparvertrags.</p>					
Begünstigte					
<p>Mit der ANSpZ werden bestimmte vermögenswirksame Leistungen (VL) bezuschusst, sofern die Empfänger bestimmte bestimmten Einkommensgrenze nicht überschreiten (€ 17.900/35.800 zu versteuerndes Einkommen für allein/gemeinsam Veranlagte) und sofern die Empfänger abhängig beschäftigt sind (Angestellte, Arbeiter oder Beamte).</p> <p>Es werden zwei Sparformen bezuschusst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Zulage beträgt 18% für Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen bis zu einem Betrag von € 400 im Jahr pro Person. - Die Zulage beträgt 9% für Bausparverträge und Investitionen, die im Zusammenhang mit Wohneigentumserwerb stehen. Hier gilt ein Maximalbetrag von € 470 Euro im Jahr pro Person. <p>Arbeitnehmer können beide Prämien simultan erhalten. Die Mindestanlagezeit der geförderten Sparverträge beträgt 6 bis 7 Jahre.</p>					
Zweck der Steuervergünstigung:					
„Förderung der Vermögensbildung bei Arbeitnehmern“ (gemäß Subventionsbericht). Die Untersuchung identifiziert sechs dahinter stehende Ziele, die für der Vermögenspolitik und die ANSpZ relevant waren und sind.					
2	Ergebnisse der Evaluation				
Transparenz und Monitoring der Maßnahme					
<p>Die Transparenz der Maßnahme ist sehr gering. Abgesehen von Daten zum Gesamtvolumen der Subvention werden der Öffentlichkeit keinerlei Informationen zur Anzahl der Empfänger, zur Struktur des geförderten Sparens etc. vorgelegt. Dies ist für eine Maßnahme, die mittlerweile 48 Jahre durchgeführt wird und für die allein seit 1991 circa 4,9 Milliarden Euro Steuerausgaben angefallen sind, nicht akzeptabel.</p>					
Überprüfung des Subventionszwecks					
<p>Auf der Ebene grundsätzlicher Rechtfertigungen für staatliche Eingriffe in die individuelle Sparneigung kann lediglich die Korrektur der langfristigen Altersvorsorge als meritorischer Akt überzeugend abgeleitet werden. Gerade dieses Argument spielt für die Arbeitnehmer-Sparzulage allerdings keine große Rolle.</p>					

Instrumentelle Eignung

Wir identifizieren sechs Ziele der Vermögenspolitik, welche auf die ANSpZ angewandt werden bzw. wurden. Mit Blick auf Gerechtigkeitsprinzipien und instrumentelle Effizienz ist festzustellen, dass die Sparzulage in fünf dieser sechs Fälle ungerechtfertigt auf abhängig Beschäftigte und Beamte beschränkt ist, da alle Haushalte mit niedrigen Einkommen förderfähig sein sollten. Im einzigen Fall, in dem die Beschränkung auf abhängig Beschäftigte zwingend aus dem Förderzweck folgt, sind die förderfähigen Sparformen falsch konzipiert. Das heißt, die Arbeitnehmer-Sparzulage ist für jeden ihrer Förderzwecke schlecht gestaltet.

Es gibt keinen zwingenden Grund, warum die ANSpZ nicht gemäß der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung in eine direkte Subvention umgewandelt werden sollte. Dabei sollte sie zugleich einer einzigen föderalen Ebene zugeordnet werden.

Die Beschränkung auf Bausparverträge ist gar nicht mehr, die Beschränkung auf Unternehmensbeteiligungen allenfalls nur noch schwach gerechtfertigt,.

Wirkungen der Subvention

Es findet sich kein positiver Beleg für einen Anreizeffekt der ANSpZ. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einem Beweis der Unwirksamkeit der Maßnahme. Es ist jedoch auch nicht möglich nachzuweisen, dass die Arbeitnehmer-Sparzulage wirksam ist. Entsprechend ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass die Subvention vor allem Mitnahmeeffekte hervorruft.

3 Schlussfolgerungen

Kurzbewertung der Subvention

Die Arbeitnehmer-Sparzulage steht zwischen allen Stühlen. Personen, die der Hilfe am meisten bedürften, werden nicht erreicht: Wo es an *Sparfähigkeit* fehlt, helfen reine *Sparanreize* nicht weiter. Jenseits dessen sparen die Deutschen stabil – zu stabil, um sich von diesen Zulagen zu den vermögenswirksamen Leistungen zu erkennbaren Verhaltensänderungen bewegen zu lassen. Entsprechend dürfte die ANSpZ vor allem Mitnahmeeffekte bewirken.

Angesichts ihrer nicht erkennbaren Wirksamkeit treten viele der ansonsten festgestellten konstruktiven Mängel der ANSpZ insofern in den Hintergrund, als deren Korrektur nur wenig Einfluss auf die durch das Sparverhalten vorgeprägte Dominanz der Mitnahmeeffekte haben dürfte.

Empfehlungen

Die primäre Empfehlung ist, die Arbeitnehmer-Sparzulage ersatzlos abzuschaffen, da sie keine erkennbare Wirkung hat. Dieser Schritt kann einhergehen mit einer allgemeinen Verbesserung der Sparfreundlichkeit der Einkommensteuer.

Soll die Maßnahme aber nicht abgeschafft, sondern angepasst werden, so empfiehlt es sich, die Beschränkung auf abhängig Beschäftigte aufzugeben und nur noch Einkommensobergrenzen zu nutzen. Entsprechend entfielen die Bindung an vermögenswirksame Leistungen. Zudem sollte die Steuervergünstigung in eine direkte Subvention umgewandelt und nur noch einer föderalen Ebenen zugeordnet werden. Als förderungswürdiger Zweck sollte bei Umgestaltung der Sparzulage das Hauptaugenmerk vor allem auf die Altersvorsorge gerichtet werden.

Inhalt

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung.....	605
B. Die Arbeitnehmer-Sparzulage und ihre Geschichte	607
C. Höhe und Messung der Subvention.....	610
C.1. Entwicklung der Arbeitnehmer-Sparzulage seit 1991.....	610
C.2. Bewertung des Messverfahrens.....	612
C.3. Exkurs: Grenzkosten öffentlicher Mittel und Befolgungskosten	613
D. Bisherige Untersuchungen	615
E. Bewertung der Arbeitnehmer-Sparzulage.....	617
E.1. Gründe für staatliches Eingreifen.....	617
E.1.1. Die politischen Ziele der Vermögenspolitik	617
E.1.2. Anlässe für den Staatseingriff und ihre Rechtfertigung	619
E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle	622
E.2.1. Optimales Instrumentendesign.....	622
E.2.2. Relevanz der Maßnahme.....	626
E.3. Skizze der weiteren Analyse	627
E.4. Modell und Daten	629
E.4.1. FiFoSiM.....	630
E.4.2. Einkommen- und Verbrauchsstichprobe	630
E.4.3. Faktisch anonyme Lohn und Einkommensteuerstatistik (FAST)	631
E.5. Ergebnisse der Analyse	631
E.5.1. Zahl der ANSpZ-Empfänger in der Mikrosimulation	631
E.5.2. Charakteristika der Empfänger	633
E.5.3. Wirksamkeit der Arbeitnehmer-Sparzulage	635
F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen	637
G. Anhang: Regressionsergebnisse	640
H. Literatur	641

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Umfang der Subventionen in der Vermögenspolitik 1991-2007	611
Abbildung 2:	Optimaler und tatsächlicher Instrumenteneinsatz der Arbeitnehmer-Sparzulage für verschiedene Zwecke	623
Abbildung 3:	Portfoliowahl in der privaten Ersparnis 1991-2007	627
Abbildung 4:	Einkommensanteile aus abhängiger Beschäftigung	634
Abbildung 5:	Kerndichtefunktionen der Personen unter der Einkommenshöchstgrenze	634
Abbildung 6:	Streudiagramm der Empfänger.....	635
Abbildung 7:	Sparquoten der verschiedenen Gruppen unterhalb der Höchstgrenze des zu versteuernden Einkommens.....	636
Abbildung 8:	Sparquoten der Haushalte in der Nähe der Höchstgrenze des zu versteuernden Einkommens	637

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einkommensgrenzen und maximale Förderbeträge	609
Tabelle 2:	Regressionsergebnisse.....	640

A. Die Aufgabe dieser Evaluierung

Einkommen und Vermögen sind nicht gleichmäßig verteilt.¹ Während einer gewissen Spreizung der Einkommen und Vermögen von vielen Ökonomen positive (Arbeits-)Anreize zugeschrieben werden, befürworten weite Teile der Bevölkerung aus Gerechtigkeitsgründen eine gleichmäßigere Verteilung.

Grundsätzlich kann eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen auf zwei Wegen erreicht werden. Entweder wird bestehendes Vermögen direkt umverteilt, z.B. durch Einkommen- oder Erbschaftsteuern. Oder der Staat nutzt subtilere Instrumente, indem er auf den Vermögenszuwachs abzielt, also auf das Sparen, während er Vermögensbestände unangetastet lässt.

Die Förderung der Vermögens- und Kapitalbildung in den Händen von Arbeitern und Angestellten wird in Deutschland seit langem praktiziert. Die aktuelle Debatte über Investivlöhne zeigt die hohe Relevanz dieses Themas. In der Vergangenheit wurden schon viele verschiedene Wege eingeschlagen, um die Spartätigkeit breiterer Bevölkerungsschichten zu steigern. Ein besonderer Fokus lag dabei immer auf den abhängig Beschäftigten. Prinzipiell sind diverse Herangehensweisen möglich; wobei auch Tarifverhandlungen eine sehr wichtige Methode darstellen.

Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen haben schon verschiedene Programme zur Kapitalbeteiligung ausgehandelt, so wurden z.B. im Kleinen schon Pensionsfonds, Abkommen zur Gewinnbeteiligung und Investivfonds für Arbeitnehmer realisiert; jedoch nicht für ganze Branchen oder gar flächendeckend. Obwohl die Tarifpartner grundsätzlich auch solche Fragen in ihrer Verhandlungen einbeziehen könnten, sind bislang nie weitreichende Resultate erzielt worden². Diskutiert wurde die Frage häufig, doch wenn es zum Schwur kommt, beschränkt man sich für gewöhnlich auf herkömmliche Lohn- und Gehaltserhöhungen.

Diese Lücke zu füllen ist schon häufig der Staat angetreten. Viele verschiedene Steuervergünstigungen und andere Transfers sind im Laufe der Jahre eingeführt und häufig angepasst worden, um privates Sparen und/oder die Kapitalbeteiligungen von abhängig Beschäftigten zu fördern. Im Rahmen der Evaluierung der wichtigsten Steuervergünstigungen Deutschlands werden verschiedene Anreizinstrumente zu Gunsten langfristigen Sparens und der Kapitalbildung untersucht. Im ersten Teil unserer Analyse konzentrieren wir uns auf die Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ). Die Zulage ist eine ergänzende steuerliche Unterstützung zweckgebundener Lohnbestandteile, die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten in speziellen Sparformen angelegen.

Wie bei jeder Evaluierung einer staatlichen Maßnahme gilt das zentrale Interesse bei den betrachteten Steuervergünstigungen dem *Gegenwert*, der für das Geld des Steuer-

¹ Siehe *Grabka und Frick* (2007) für aktuelle Ergebnisse zur Einkommen- und Vermögensverteilung in Deutschland.

² Siehe *Bellmann* (2006). Die Situation kann sich in anderen Ländern abweichend darstellen. (siehe z.B. *Blasi et al.* (2003). Einen umfangreichen Überblick geben *Stracke et al.* (2007).

zahlers in Form einer Transferwirkung erreicht wird. Dabei steht zunächst die Frage im Vordergrund, *wessen* Gegenwert betrachtet wird. Daraus leiten sich wiederum die Erfolgsmaßstäbe ab. Natürlich kann der finanzielle Wert einer Subvention für den Empfänger hier nicht herangezogen werden. Der letztlich gültige Maßstab für jedwede Bewertung einer Steuersubvention ist das Interesse der Allgemeinheit.

Das Allgemeininteresse kann, muss aber nicht zwingend mit dem gesetzlichen Zweck einer Steuervergünstigung zusammenfallen. Viele Subventionen mögen das effektivste und effizienteste Instrument sein, dem Gemeinwohl mit einem bestimmten Zweck zu dienen. Der schlechte Ruf von Subventionen rührt aber daher, dass sie erwiesenermaßen auch sehr gut geeignet sein können, Partikularinteressen zu bedienen. Daraus folgt, dass die politischen Ziele einer spezifischen Steuervergünstigung, wie sie vom Gesetzgeber definiert werden, nicht immer als letztgültige Maßstäbe angesehen werden können. Selbstverständlich sind die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele für die Evaluierung zentral. Sie dienen als erster, in vielen Fällen wichtigster, aber eben nicht als letzter Maßstab für die Evaluierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegenwerts der Steuersubventionen.

Im Ergebnis nutzen wir einen *dreistufigen Maßstab*: Als erstes untersuchen wir, ob die betrachtete Steuervergünstigung ihre eigenen gesetzlichen Zwecke erreicht. Zweitens soll abgeschätzt werden, ob sie mit den *Subventionspolitischen Leitlinien* der Bundesregierung vom März 2006 konform geht.³ Diese Selbstbindung der Bundesregierung stellt zusätzliche Anforderungen an vertretbare Subventionen. Steuervergünstigungen werden hier besonders kritisch gesehen. Drittens wird jede Steuersubvention im Hinblick auf das Allgemeininteresse untersucht. Naturgemäß ist das keine einfache Aufgabe, denn Gemeinwohl und öffentliche Wohlfahrt sind schwer fassbare Konzepte. Alle Versuche, diese Idealtypen zu operationalisieren, sind zwangsläufig zu einem gewissen Grad werturteilsbehaftet. Dieses potentielle Problem dämmen wir ein, indem wir einfache und praxisnahe Prinzipien ökonomischer Effizienz sowie horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit umsetzen. Zudem legen wir in diesen Fragen Wert auf hohe Transparenz, so dass genutzte Ermessensspielräume offen gelegt werden.

Diese drei Analyseebenen müssen nicht zwangsläufig verschiedene Ergebnisse liefern. Auch werden wir uns im Folgenden nicht immer explizit auf jede einzelne beziehen. Die Unterschiede werden hauptsächlich dann relevant werden, wenn das Erreichen der Subventionsziele des Gesetzgebers allein nicht als Maßstab zur Bewertung ausreichen kann.

Die Evaluierung der Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ) folgt dem gemeinsamen Analyserahmen des gesamten Projektes. Zunächst beschreiben wir, wie die Subvention funktioniert und wie sie sich bis heute entwickelt hat (Kapitel B). Der nächste Abschnitt diskutiert den Umfang der Förderung (Kapitel C). Dann geben wir einen kurzen Abriss der bisherigen empirischen Befunde zur Leistungsfähigkeit der Politik zur Sparförderung

³ Siehe 21. Subventionsbericht (2007), S. 9.

(Kapitel D). Das Hauptkapitel E umfasst die Evaluierung der ANSpZ. Hier geben wir zunächst einen Überblick über die potenziellen Rechtfertigungen für staatliche Interventionen in das private Sparverhalten. Im nächsten Unterabschnitt wird diskutiert, ob das instrumentelle Design der Arbeitnehmer-Sparzulage unter den aktuellen Bedingungen als beste verfügbare Technik angesehen werden kann. Schließlich nutzen wir das Mikrosimulationsmodell FiFoSiM, um die Sparzulage bezüglich der Zusammensetzung ihrer Empfänger und ihrer Effektivität zu analysieren. Kapitel F fasst zusammen und zieht Schlussfolgerungen.

B. Die Arbeitnehmer-Sparzulage und ihre Geschichte

Die Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ) ist eines von vielen Instrumenten der deutschen Vermögenspolitik, um die Sparneigung der privaten Haushalte anzuregen und damit die Ungleichverteilung in der Vermögensbildung schrittweise abzumildern. Die ersten Schritte dieser Politik lassen sich im Preußischen Einkommensteuergesetz von 1891 identifizieren; mit dem Einkommensteuergesetz des Reiches von 1934 wurden die Steuerergünstigungen für den privaten Wohnungsbau massiv ausgeweitet.⁴

Das erste neue Instrument in diesem Bereich, das nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde, war im Jahr 1952 wiederum ein Programm, das privates Sparen für den Bau und Erwerb von Wohneigentum subventionierte (Wohnungsbau-Prämiengesetz vom 17. März 1952). Subventionen für privates Wohneigentum sind in den meisten westlichen Ländern eher die Regel als die Ausnahme; insofern wurde hier ein mittlerweile „traditioneller“ Förderbereich erschlossen. Wichtiger noch war im historischen Zusammenhang natürlich der Förderzweck, die große Wohnungsnot zu lindern, die in Folge der massiven Wohnungszerstörungen des zweiten Weltkrieges und der Einwanderung von Millionen von Flüchtlingen aus Ostdeutschland und Mitteleuropa herrschte.

Auch heute noch beruhen die meisten Instrumente der deutschen Vermögenspolitik auf der Arbeit des *Ministerausschusses für die Sozialreform* zwischen 1955 und 1960. Sogar manche Instrumente, die nicht direkt in Folge dieses Ausschusses eingeführt wurden, aber bis heute heiß diskutiert werden — z.B. Investivlöhne —, wurden im Verlauf dieser hochrangigen Arbeitsgruppe untersucht.⁵ Die Arbeitnehmer-Sparzulage wurde mit dem 1. Vermögensbildungsgesetz 1961 eingeführt. Das Hauptziel dieses Gesetzes war es, vermögenswirksame Leistungen (VL), welche Arbeitgeber als Beitrag zur Vermögensbildung direkt auf spezielle Konten ihrer Beschäftigten einzahlen, zu ermöglichen und zu fördern. Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist eine ergänzende Steuersubvention für die als VL zweckgebundenen Lohnbestandteile. Das Gesetz wurde mehrfach mit dem Ziel der Erweiterung des Kreises der ANSpZ-Begünstigten abgeändert. In diesem

⁴ Siehe *Giloy* (1992), S. 7

⁵ Vgl. die Protokolle der Ausschusssitzungen bei *Kahlenberg* (1999).

Rahmen wurden zunächst Beamte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst förderberechtigt. 1970 wurde die Steuerbefreiung für vermögensbildende Leistungen durch ein Zuschusssystem ersetzt, um einkommensschwache Haushalte, die keinen Nutzen aus der Steuerbefreiung hatten ziehen können, zur Teilnahme anzuregen. Seitdem ist die Arbeitnehmer-Sparzulage — technisch, nicht formell — ein *refundable tax credit*, d.h. ein erstattungsfähiger Nachlass der Steuerschuld, eine Mischform aus Steuervergünstigung und direkter Ausgabe, wie sie in Deutschland noch recht selten ist.

Über alle Änderungen des grundlegenden Gesetzes hinweg wurde an einer fundamentalen Eigenschaft der Arbeitnehmer-Sparzulage festgehalten: Sie ist seit je her abhängig Beschäftigten, Angestellten und Beamten vorbehalten. Unabhängig von ihrem Einkommen sind Freiberufler, Selbständige, Personen, die von Transferzahlungen leben, Rentner und Studenten im Rahmen der Arbeitnehmer-Sparzulage nicht anspruchsberechtigt, da sie keine vermögenswirksamen Leistungen von einem Arbeitgeber erhalten können. Dieser Umstand ist wichtig für die Evaluierung der Sparzulage, da alternative Instrumente, die nicht auf abhängig Beschäftigte beschränkt sind, ebenfalls genutzt werden oder wurden, um langfristiges Sparen und/oder Bausparen zu fördern. Letzteres Ziel wird mit der erwähnten direkten Prämie für Bausparverträge verfolgt (Wohnungsbau-Prämiengesetz, WoPG), die 1952 eingeführt wurde und auch heute noch genutzt wird. Eine generelle Prämie für mittel- und langfristige Sparverträge, die nicht an Ausgaben für bestimmte Zwecke gebunden sind, wurde 1959 eingeführt und 1980/82 wieder abgeschafft (Spar-Prämiengesetz, SparPG). Für diese beiden direkten Fördermaßnahmen ist bzw. war jede/jeder anspruchsberechtigt, deren/dessen jährliches Einkommen einen bestimmten Grenzwert nicht überschreitet. Dass WoPG und SparPG als klare instrumentelle Alternative zur Arbeitnehmer-Sparzulage angesehen werden können, wird auch an der *Komplementarität* der beiden Prämien zu ANSpZ deutlich: Nie sollten WoPG und SparPG nur die „Lücken stopfen“, welche ANSpZ wegen ihrer Beschränkung auf abhängig Beschäftigte offen lässt.

Des Weiteren haben sich die förderfähigen Spar- und Investitionsformen im Zeitverlauf geändert. Bevor wir die Arbeitnehmer-Sparzulage in ihrer aktuellen Fassung beschreiben, soll schon kurz hervorgehoben werden, dass festverzinsliche ‚normale‘ Sparverträge im Rahmen der ANSpZ nicht förderfähig sind. Dieser Ausschluss betrifft auch Lebensversicherungen. Beide waren förderfähig, bevor die Portfoliowahl der ANSpZ bewusst eingeschränkt wurde. Vermögenswirksame Leistungen hingegen können immer noch auch in diese Anlageformen investiert werden.

Aktuell werden vermögenswirksame Leistungen durch die Arbeitnehmer-Sparzulage bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze subventioniert (seit 1999: € 17.900/35.800 zu versteuerndes Einkommen für allein stehende/verheiratete abhängig Beschäftigte). Aufgrund verschiedener Abzüge unterscheidet sich das zu versteuernde Einkommen deutlich vom Bruttoeinkommen, weshalb die Realeinkommensgrenzen höher sind. Seit 1999 werden hauptsächlich zwei Sparformen subventioniert:

- Die Zulage beträgt 18% für Sparbeiträge des Arbeitnehmers aufgrund eines Sparvertrags über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen bis zu einem Ma-

ximalbetrag von 400 Euro pro Person und Jahr. Alternative sind in diesem Umfang auch Aufwendungen aufgrund eines Wertpapier-Kaufvertrags oder Aufwendungen aufgrund eines Beteiligungs-Vertrags oder eines Beteiligungs-Kaufvertrags förderfähig. Beteiligungen können, müssen aber nicht beim eigenen Arbeitgeber eingegangen werden.

- Die Zulage beträgt 9% für Bausparverträge und ähnlich gelagerte Investitionen, die im Zusammenhang mit Wohneigentumserwerb stehen. Hier gilt ein Maximalbetrag von 470 Euro pro Person und Jahr.

Arbeitnehmer könne beide Prämien simultan erhalten. Die Subvention kann weiterhin mit Transfers nach §19a EStG kombiniert werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Fördergrenzen und die Änderungen des Gesetzes in jüngerer Vergangenheit.

Tabelle 1: Einkommensgrenzen und maximale Förderbeträge

Investitionsart	Maximal geförderte Anlage	Förderung	Maximaler Subventionsbetrag	Einkommensgrenzen
Bis 1998				
Anlage- oder Bausparen	479 €	10%	48 €	13.805/27.610 € steuerliches Einkommen
1999-2003				
Bausparen	479 €	10%	48 €	17.895/35.790 € steuerliches Einkommen
Wertpapiersparen	408 €	20% (West-Deutschland) 25% (Ost-Deutschland)	82 € (Westen) 103 € (Osten)	
Zusammen	888 €		130 € (Westen) 150 € (Osten)	
Seit 2004/2005⁶				
Bausparen	470 €	9%	43 €	17.900/35.800 € steuerliches Einkommen
Wertpapiersparen	400 €	18%	72 €	
Zusammen	870 €		115 €	

Tabelle 1 zeigt, dass vor allem seit 1999 das Sparen in Form von Beteiligungen und Wertpapieren stark zunehmende Unterstützung erfährt, während die Prämie für das Bausparen mehr oder weniger konstant geblieben ist. Dieses Bild entspricht dem aktuell doppelten Ziel der Subvention. Die Akkumulation von Produktivkapital seitens der

⁶ Die Subvention wurde im Rahmen der Budget-Konsolidierung reduziert (siehe *Bundesministerium der Finanzen* (2006), S. 41-42). Im Jahr 2005 wurde Bürgern der neuen Bundesländer letztmalig beim Wertpapiersparen ein höherer Fördersatz von 22% gewährt.

abhängig Beschäftigten und Beamten soll gefördert werden. Der Eigenheimerwerb wird als „zweiter Pfeiler“ der ANSpZ subventioniert.⁷

Die geringe Kürzung von Subventionstarif und –basis im Jahr 2004 spiegelt dabei die lineare Kürzung wider, die in diesem Jahr für viele — nicht alle — direkten Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes umgesetzt wurde. Die Kürzung wurde hauptsächlich vorgenommen, um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Gleichzeitig reflektiert dieser erste Ansatz, die in Deutschland kontrovers diskutierte „Rasenmähermethode“ umzusetzen, auch ein allgemeines Unbehagen mit derartigen Subventionen.

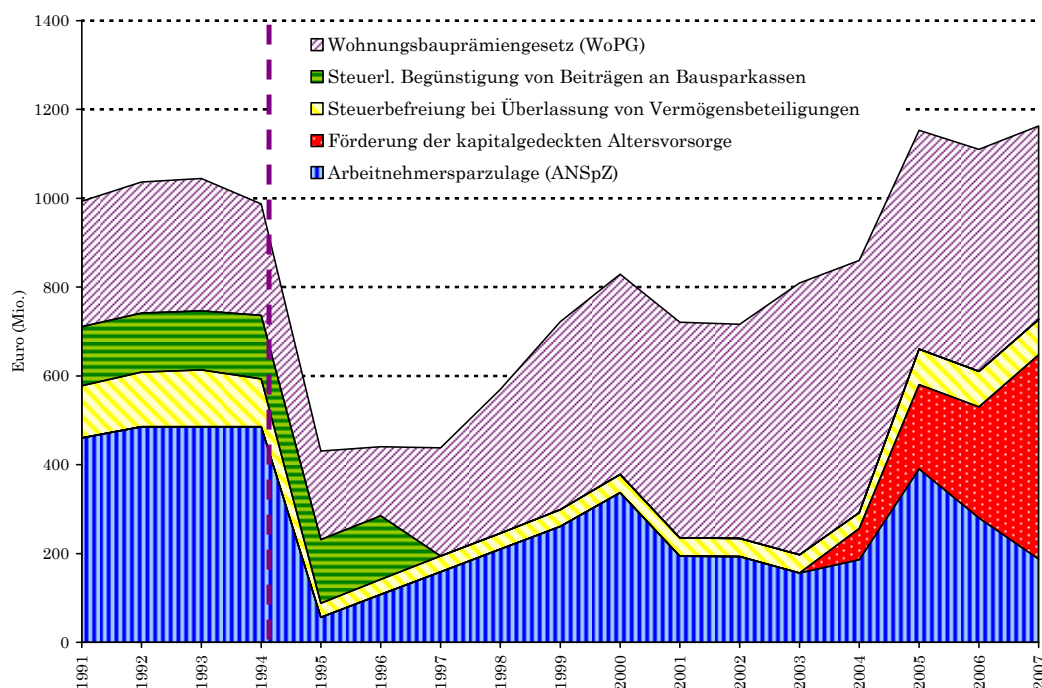
C. Höhe und Messung der Subvention

C.1. Entwicklung der Arbeitnehmer-Sparzulage seit 1991

Nach jüngsten offiziellen Berechnungen hat die Arbeitnehmer-Sparzulage im Jahr 2007 ca. € 187 Mio. Steuereinbußen gekostet. Die ANSpZ ist eine Steuersubvention, die aus den Lohnsteuereinnahmen gezahlt wird. Da die Lohnsteuer ein Gemeinschaftsteuer von Staat, Ländern und Kommunen ist, verteilen sich die Steuermindereinnahmen zu jeweils 42,5% auf Bund und Länder, die Kommunen tragen die verbleibenden 15%.⁸

⁷ Mit der Wohnungsbauprämie (WoP) wird ebenfalls die Ersparnis in Bausparverträgen o.ä. gefördert. Eine Kumulation von WoP und ANSpZ für denselben Sparbetrag ist nicht möglich, insoweit ist eine „Doppelförderung“ in diesem Sinne ausgeschlossen.

⁸ Diese Zahlungen werden geleistet, nachdem die Einkommensteuereinnahmen den Steuerbehörden des Wohnortes der jeweiligen ANSpZ-Empfänger übertragen wurden.



Quelle: BMF.

Abbildung 1: Umfang der Subventionen in der Vermögenspolitik 1991-2007

Abbildung 1 zeigt die Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage von den 1990er Jahren bis heute. Die Abbildung stellt die Arbeitnehmer-Sparzulage in den Zusammenhang mit anderen wichtigen Subventionen, die die Förderung des langfristigen Sparens und/oder des zweckgebundenen Sparens privater Haushalte zum Ziel haben.⁹

Der Ausgabenverlauf für die ANSpZ in Abbildung 1 ist nicht ohne ergänzende Erläuterung zu interpretieren. Der anscheinend starke Rückgang im Jahr 1995 folgt nicht aus einer entsprechend starken Kürzung der Subvention. 1995 wurde das Auszahlungsverfahren geändert. Bis 1994 wurde die Arbeitnehmer-Sparzulage jeweils in den Jahren ausgezahlt, in denen die Ansprüche entstanden. Seit 1995 wird die Zulage auf die kumulierte Sparsumme am Ende gezahlt, wenn der geförderte Sparvertrag aufgelöst wird. Zwischen 1995 und 2000 erkennt man das erneute Anwachsen der Ausgaben für die ANSpZ, was diese Änderung im Auszahlungsmodus widerspiegelt. Für den Fördergeber brachte diese Änderung eine erhebliche, wenn auch vorübergehende Budgeterleichterung mit sich. Für die Empfänger wurde die Attraktivität des Zuschusses gemindert, da

⁹ Abbildung 1 bildet nicht die gewichtigste Subvention in diesem Bereich dar. Der allgemeine Steuerfreibetrag auf Kapitaleinkommen bis € 750 oder 1500 (Singles/Verheiratete) pro Jahr summiert sich auf mehr als 1 Mrd. Euro in 2007. Auf die Integration in die Abbildung wurde hier verzichtet, da der Sparerfreibetrag vor dem 20. Subventionsbericht aus dem Jahr 2006 nicht als Steuervergünstigung angesehen wurde, obwohl der Freibetrag seit 1974 besteht. Wir können somit keine vergleichbaren Daten älterer Berichte nutzen. Der Sparerfreibetrag wird Gegenstand eines anderen Gutachtens im Rahmen dieses Projektes sein.

die Zinseszinsen auf während des Vertragsverlaufs geleistete Zulagen nicht mehr anfallen.¹⁰

Die Änderung des Auszahlungszeitpunktes hat einen weiteren Nebeneffekt: Anpassungen des zugrunde liegenden Gesetzes spiegeln sich nicht mehr direkt im Verlauf der Auszahlungen wider. Entsprechend finden sich weder die Erhöhung des individuellen Höchstförderbetrags aus dem Jahr 1999 noch die kleineren Kürzungen im Jahr 2004 in der Kurve der ANSpZ in Abbildung 1. Der Gipfelwert im Jahr 2005 kann durch die Abschaffung der Eigenheimzulage Anfang 2006 erklärt werden. In Erwartung dieser Änderung wurden im Jahr 2005 sehr viele Bauvorhaben und Wohnungskäufe vorgezogen, was als Nebeneffekt die Auflösung vieler ANSpZ-geförderter Bausparverträge mit sich brachte.

Diese Querverbindung zwischen Arbeitnehmer-Sparzulage und Wohneigentumserwerb war auch der Grund, die Wohnungsbauprämie in Abbildung 1 aufzunehmen. Dieser direkte Zuschuss ist, gemäß seinem Hauptziel, ein Teil der Wohnungspolitik, während die ANSpZ sowie die anderen abgebildeten Zuschüsse Teile der Sparförderung und der Vermögenspolitik sind. Hier wird deutlich, dass verschiedene Zielsetzungen eine enge Verbindung in der Praxis nicht ausschließen.

C.2. Bewertung des Messverfahrens

Die Art der Messung einer Steuersubvention ist eine wichtige Frage für viele Evaluierungen. Der Grad administrativen Ermessens ist bei diesen Berechnungen deutlich größer als bei direkten Ausgaben. Erstens können verschiedene Methoden gewählt werden, um die Steuervergünstigungen zu schätzen. Zweitens werden über das Steuersystem getätigte Ausgaben in Deutschland nicht im jährlichen Haushaltsplan aufgeführt; entsprechend gibt es keine gesetzlichen Konformitätserfordernisse an die Qualität dieser Berechnungen. Diese beiden Fakten bieten hinreichenden Anlass, diese wichtige Seite der Gleichung in ausgewählten Evaluierungen separat zu überprüfen.

Im Fall der Arbeitnehmer-Sparzulage ist das *Verfahren* zur Ermittlung des Gesamtvolumens der ANSpZ generell durchaus als tauglich einzustufen. In der Praxis werden die erforderlichen Steuer- und Transferdaten von den Finanzämtern auf der Länderebene gesammelt und dann von einer spezialisierten Einheit der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin zusammengeführt und konsolidiert. Die Bundesregierung übernimmt diese Daten; sie bieten die Schätzgrundlage für den Subventionsbericht und die mittelfristige Finanzplanung. Grundsätzlich ist die vollständige Erhebung direkt an der Quelle die zuverlässigste Herangehensweise in puncto Genauigkeit.

¹⁰ Ein Sparvertrag, der für die Mindestlaufzeit von 7 Jahren gehalten wurde und der einen durchschnittlichen Zins von 3% erbrachte, verlor 11% an Transfers. Der Zinseszinseneffekt ist natürlich umso größer, je höher der durchschnittliche Zinssatz und je länger der Vertrag gehalten wird. Für einen durchschnittlichen Zinssatz i.H.v. 3.5% und einen VL-Vertrag über 15 Jahre belaufen sich die verlorenen Transfers *ceteris paribus* auf 25% der Subvention, die unter der alten Regelung zu erreichen gewesen wäre.

Allerdings ist die *Transparenz* der Daten zur Arbeitnehmer-Sparzulage beklagenswert. Abgesehen vom Gesamtvolumen der jährlichen Zahlungen werden nahezu *keine* Daten zur ANSpZ veröffentlicht. Der interessierte Bürger kann also keine Informationen über die Empfänger der Zulage, die geförderten Sparformen oder sonstige — datenschutzrechtlich völlig unproblematische — Strukturdaten zur Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten. Wenn man berücksichtigt, dass es sich hier um eine Subvention handelt, die allein im Zeitraum von 1991 bis heute 4,9 Milliarden Euro öffentliche Mittel gekostet hat, wird schnell offensichtlich, dass hier in völlig unzureichender Weise über die Verwendung von Steuergeldern berichtet wird. Ein Grund für diese Intransparenz könnte darin gesehen werden, dass die ANSpZ eine gemeinsame Subvention von Bund, Ländern und Kommunen ist, so dass sich keine dieser Ebenen richtig verantwortlich für die Maßnahme fühlt.

Folglich konnten auch wir nicht mit amtlichen Strukturdaten zur Arbeitnehmer-Sparzulage arbeiten, da diese nicht zur Verfügung gestellt wurden. Stattdessen werden wir die Subvention mit dem Mikrosimulationsmodell FiFoSiM abbilden, um Informationen zu sozioökonomischen Charakteristika der geförderten Haushalte zu erlangen. Die Frage der Messung der ANSpZ wird damit noch einmal Gegenstand dieser Evaluierung sein (vgl. Kapitel E.5.1).

C.3. Exkurs: Grenzkosten öffentlicher Mittel und Befolgungskosten

Die bisherigen Ausführungen zum Volumen der Arbeitnehmer-Sparzulage haben sich auf das Konzept des entgangenen Steueraufkommens bezogen. Dies ist das zentrale Messparadigma für Steuervergünstigungen (auch) in unseren Evaluationen. Gleichwohl unterschätzen diese Zahlen die gesamtwirtschaftlichen Kosten von derartigen Staatsausgaben, die über das Steuersystem abgewickelt werden („*tax expenditures*“), in zweifacher Hinsicht. Zum einen berücksichtigen rein budgetäre Kennziffern — Haushaltsmittel oder, wie hier, entgangenes Steueraufkommen — nicht die gesamtwirtschaftlichen Schattenkosten öffentlicher Ausgaben. Zum anderen verursacht die Gewährung von spezifischen Steuervergünstigungen z.T. erheblichen administrativen Aufwand, der den Gesamtkosten der Maßnahme zugerechnet werden muss.

Staatsausgaben müssen steuerfinanziert werden. Da keine allokativ neutralen Steuern zur Verfügung stehen, entsteht neben dem finanziellen Ressourcenentzug durch Besteuerung im privaten Sektor ein zusätzlicher Wohlfahrtsverlust (*deadweight loss* der Besteuerung). Diese Schattenkosten öffentlicher Ausgaben sind alles andere als leicht zu messen und zu quantifizieren.¹¹ Entscheidend sind hier vor allem die zur Finanzierung der (fiktiv) zusätzlich eingeführten Ausgaben genutzten Steuern, die angewandeten Durchschnitts- und Grenzsteuersätze, die Faktoreinsatzelastizitäten und die

¹¹ Vgl. *Browning* (1976), *Dahlby* (1998), *Ruggeri* (1999), *Kleven/Kreiner* (2003) sowie *Lundholm* (2005).

Offenheit der betreffenden Volkswirtschaft. Die Grenzkosten öffentlicher Mittel (*marginal costs of public funds* = MCF) werden in den traditionellen Ansätzen zumeist in Bezugnahme auf eine Steuer auf das Arbeitseinkommen ermittelt. Für Steuerermäßigungen können diese Kennziffern ebenso genutzt werden wie für direkte Ausgaben. Denn die im Wege einer spezifischen Steuervergünstigung getätigten Ausgabenäquivalente werden durch den Verzicht auf die allgemeine Senkung einer verzerrenden Steuer finanziert.

Es soll an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung des theoretischen Hintergrundes verzichtet werden.¹² Eine einfach zu handhabende Formel für die partialanalytisch ermittelten Grenzkosten öffentlicher Finanzmittel lautet:

$$MCF = \left(1 - \frac{t}{(1-t) \cdot \varepsilon} \right)^{-1}$$

Hier ist ε die (unkompensierte) Arbeitsangebotselastizität und t der Grenzsteuersatz der progressiven Steuer auf Arbeitseinkommen. Ein einfaches Beispiel: Beträgt der Grenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen 50% (natürlich sind Sozialversicherungsbeiträge u.ä. einzubeziehen) und die unkompensierte Arbeitsangebotselastizität 0,2 (üblich sind Schätzungen zwischen 0,1 und 0,3), dann ist $MCF = 1,25$. Ein zusätzlicher Euro für eine Sparsubvention kostet die Volkswirtschaft 1,25 Euro. Entsprechend müssten die oben wiedergegebenen Volumenschätzungen für die ANSpZ nach oben korrigiert werden, wenn die Verzerrungseffekte der Finanzierung der Sparzulage berücksichtigt werden. Die Nutzung solcher Schattenpreise öffentlicher Ausgaben setzt sich in der Evaluierung von staatlichen Maßnahmen mehr und mehr durch. Dabei bewegt sich der beispielhafte berechnete MCF-Faktor im üblichen Rahmen: Als Daumenregel hat sich ein Faktor zwischen 1,2 und 1,3 eingebürgert.¹³

Neben den regulären Kosten des Einnahmenverzichts und den gesamtwirtschaftlichen Kosten aus Steuerfinanzierung sind schließlich noch administrative Kosten zu berücksichtigen, die den Beteiligten durch die Arbeitnehmer-Sparzulage entstehen. Im Herbst 2007 hat die Bundesregierung die erste umfassende Untersuchung zu den Befolgungskosten staatlicher Normsetzung in Deutschland vorgestellt. Das Programm ist darauf gerichtet, Verwaltungskosten für Unternehmen, die Bevölkerung und die öffentliche Verwaltung in der deutschen Wirtschaft zu erkennen, zu quantifizieren und zu verringern. Die gegenwärtige Studie konzentriert sich auf Kosten, die für Unternehmen anfallen.¹⁴

Bei den Evaluierungen der wichtigsten Umsatzsteuerermäßigungen (*Elschner et al*, 2008) konnte schon auf die ersten Ergebnisse des genutzten Standardkostenmodells SKM zurückgegriffen werden. Das ist bei der Arbeitnehmer-Sparzulage leider nicht möglich, sie ist bis dato nicht mit dem neuen Ansatz überprüft worden. Ersatzweise

¹² Siehe dazu *Bertenrath/Thöne/Walther* (2006), S. 144 ff.

¹³ Siehe *Bertenrath/Thöne/Walther* (2006) op. cit. m.w.N.

¹⁴ Siehe *Bundesregierung* (2007).

muss deswegen auf ältere Erkenntnisse zurückgegriffen werden. Die im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Untersuchung von *Jens, Lang und Spieß* (1998) bietet eine detaillierte Analyse der Verwaltungsabläufe, die für die ANSpZ erforderlich sind. Erfasst bzw. geschätzt werden die administrativen Kosten der vier beteiligten Institutionen, nämlich Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Finanzinstitute und Finanzverwaltung. Dabei wird deutlich, dass die administrativen Kosten der Sparzulage im Wesentlichen von den Finanzinstitutionen getragen. Auch wenn das Gutachten keine separate Kostenziffer nur für die ANSpZ nennt,¹⁵ ist die Schätzung der Größenordnung doch beeindruckend: Die gesamten Administrationskosten waren größer als die Beträge der ausgezahlten ANSpZ.

In welchem Ausmaß diese Schätzung auch heute noch als zutreffend gelten kann, dürfte sich erst mit der Anwendung der neuen SKM-Methode auch auf die Arbeitnehmer-Sparzulage klären lassen. Auf dieser Basis wird dann auch das Petitum der Referatsleiter/-leiterinnen „Organisation der Steuerverwaltung“ des Bundes und der Länder substantiiert bewertet werden können. Sie fordern eine Entlastung der Finanzbehörden von sachfremden Tätigkeiten wie der Förderung der Vermögensbildung, konkret auch der ANSpZ.¹⁶

D. Bisherige Untersuchungen

Die ökonomische Literatur zum Sparverhalten der privaten Haushalte ist sehr umfangreich. Nachdem alte „klassische“ Zöpfe wie die Zinsabhängigkeit der aggregierten Ersparnis schon von Keynes abgeschnitten worden waren, wird heute vor allem die Mikrofundierung des Sparverhaltens auf individueller Ebene theoretisch und empirisch sehr genau beleuchtet. Dabei stehen in der empirischen Betrachtung vor allem die unterschiedlichen Sparmotive und -zwecke im Vordergrund, die sich nicht nur nach Lebenszyklusphase, sondern auch nach Sparertyp deutlich unterscheiden können.¹⁷

Hingegen ist die Forschungsliteratur zu den Wirkungen staatlicher Sparförderung nur dort sehr ergiebig, wo es um spezielle Fördermaßnahmen für private Altersvorsorge geht. Insbesondere mit Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika, in denen die private und betriebliche Altersvorsorge seit langem dominieren, werden die Anreiz- und Einkommenseffekte der staatlichen Sparförderung seit langem sehr regelmäßig untersucht.¹⁸ Die Hauptfrage ist dabei meistens, ob die steuerbegünstigten betriebliche Pensi-

¹⁵ Die Schätzung der administrativen Kosten für das ganze Vermögensbildungsgesetz — ANSpZ, Wohnungsbauprämie und VL — belief sich auf 1,8 Mrd. DM.

¹⁶ Vgl. *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung* (2006), S. 88. (Die Forderung selbst stammt schon aus dem Jahr 2001).

¹⁷ Eine ausführlichen und aktuellen Überblick gibt *Schunk* (2006b).

¹⁸ *Boadway und Wildasin* (1994) und *Poterba* (1994) geben Überblicke.

onssparpläne (die bekannten 401(k)-Pläne¹⁹) und private Rentensparpläne (IRAs = *Individual Retirement Accounts*] wirklich *zusätzliches* Sparen sind oder lediglich eine Substitution zwischen steuerfavorisierten und konventionellen Anlageformen darstellen.²⁰ Diese Literatur kann u.U. in der Analyse der Riester-Zulage für das Pensionssparen nützlich sein, jedoch nicht für die Arbeitnehmer-Sparzulage.

Bis dato sind empirische Analysen der Wirkungen staatlicher Ersparnisförderung in Deutschland noch nicht sehr zahlreich. Einige Studien greifen das Thema auf. *Börsch-Supan und Stahl* (1991) bieten eine Analyse des Bausparsystems und Bezuschussungen und die Auswirkungen auf zweckgebundenes und generelles Sparverhalten. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass staatliche Bezuschussung die Beteiligung am Markt stark beeinflusst. Jedoch betrifft die erhöhte Teilhabe am Markt auch Haushalte die im Rahmen der ANSpZ *nicht förderfähig* sind. Allein die Existenz des Beitrags-Systems scheint folglich der entscheidende Faktor zu sein. *Gress* (1983) konzentriert sich auf Verteilungswirkungen und sozialpolitische Aspekte der generellen staatlichen Unterstützung der Spartätigkeit privater Haushalte. *Lang* (1998) steuert eine empirische Analyse von Portfolio- und Sparentscheidungen deutscher Haushalte bei. *Sommer* (2007) diskutiert Steueranreize und ihre Effekte auf die Nachfrage nach Lebensversicherungen in Deutschland. In einem aktuellen Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen beurteilen schließlich *Westerheide et al* (2008) die Wohnungsbauprämie vorsichtig positiv, Mitnahme- und Verdrängungseffekte werden niedrig geschätzt.

Explizit mit der Arbeitnehmer-Sparzulage beschäftigt sich nur die Arbeit von *Jens, Lang und Spieß* (1998), eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Der Bericht ist sehr detailliert und das einzig systematische Gutachten über Subventionen im Bereich der Vermögenspolitik in Deutschland. Für die ANSpZ und andere vermögenspolitische Instrumente wird eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Während die Autor kein Anzeichen eines Anreizeffekts für höhere Vermögensbildung finden, bemerken sie, dass verteilungspolitische Ziele teilweise erreicht werden. Der Grund hierfür ist, dass die Sparförderung für Haushalte unterer und mittlerer Einkommensklassen mit einer progressiven Einkommensteuer finanziert wird. Dies geht zulasten einkommensstarker Haushalte, mittlere Einkommensklassen profitieren stark, ärmere Haushalte nicht mehr.

Insgesamt ist die Literatur zur Arbeitnehmer-Sparzulage also nicht sehr breit aufgestellt. Deswegen lohnt es sich, noch einen Blick in die neuere Literatur zum Sparverhalten zu werfen. Für Deutschland haben sich hier die wissenschaftlichen Bedingungen deutlich verbessert, seitdem das Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) begonnen hat, ab 2001 auf Basis regelmäßiger Befragungen eine repräsentativen Paneldatenbank zum Sparverhalten aufzubauen (SAVE). In einer Analyse der ersten SAVE-Welle zeigen *Börsch-Supan und Essig* (2003) zunächst einmal,

¹⁹ Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 401(k).

²⁰ Siehe *Poterba et al. (1996)* oder *Engen et al. (1996)*; aktuell *Poterba/Venti/Wise (2007)* und *Kotlikoff/Marx/Rapson (2008)*.

dass das Sparverhalten der Deutschen heterogen, aber sehr stabil ist und sich durch äußere Einflüsse eher wenig beeinflussen lässt. Auch spielt das Motiv, staatliche Förderungen auszunutzen, nur eine sehr nachrangige Rolle, woraus die Autoren auf signifikante Mitnahmeeffekte schließen. Dieser Befund wird mit weiteren SAVE-Wellen noch deutlicher. In der SAVE-Befragung von 2005 (*Schunk 2007*) wird dem Sparmotiv, staatliche Förderung zu erhalten, noch einmal eine deutlich geringere Bedeutung zugestanden als schon in der zitierten Vorbefragung. Wichtige Sparmotive der Deutschen sind hingegen die Vorsorge für unvorhergesehene Ereignisse und die Altersvorsorge. Für einige Sparergruppen sind zudem die Ziele, eine Immobilie zu erwerben oder Schulden abzutragen, wichtige Motivationen für private Ersparnis, für andere hingegen überhaupt nicht. Ähnlich unwichtig wie die staatliche Förderung sind auch die Sparmotive „Vererbung“ und — ganz im Gegensatz zu vielen anderen Ländern — „Ausbildung/Unterstützung der Kinder“. SAVE macht zudem deutlich, dass rund ein Viertel der deutschen Haushalte nicht spart — in der Regel die Haushalte, denen zwar nicht am Sparwillen, wohl aber an der *Sparfähigkeit* fehlt.

E. Bewertung der Arbeitnehmer-Sparzulage

E.1. Gründe für staatliches Eingreifen

E.1.1. Die politischen Ziele der Vermögenspolitik

Die Vermögenspolitik in Deutschland ist seit jeher ein Gemenge verschiedener Motive und Ziele. Diese spiegeln sich auch in der Ausgestaltung der Arbeitnehmer-Sparzulage – wenn auch nicht immer absichtlich. Die folgenden Motive spielen oder spielten in der deutschen Politik zur Förderung der Vermögensbildung privater Haushalte eine wichtige Rolle:

1. Förderung der *Sparneigung* in ärmeren Bevölkerungsteilen (während die Förderung der *Sparfähigkeit* anderen breiter angelegten Instrumenten der Einkommensumverteilung überlassen ist). Eine steigende Sparquote unterer Einkommensklassen kann zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Geldvermögens führen. Umverteilungspolitik, die sich nicht auf das laufende Einkommen, sondern das Vermögen bezieht, reicht weiter. Denn Vermögen schafft „fundiertes Einkommen“, es mindert Abhängigkeit von unfundiertem Arbeitseinkommen.²¹ Im Erfolgsfall führt diese Po-

²¹ Dieses Argument findet sein Gegenstück in der oft herausgestellten *zusätzlichen* steuerlichen Leistungsfähigkeit, die mit großen Vermögen und deren fundierten Erträgen einhergeht, und die als reguläre Rechtfertigung zusätzlicher laufender Vermögensteuern dienen.

- litik nicht nur zu verbesserten Konsummöglichkeiten für Menschen in niedrige Einkommensklassen, sondern erhöht auch deren persönliche Freiheit.
2. Förderung der *Sparneigung* in der *gesamten* Bevölkerung. Einerseits soll verstärktes privates Sparen die Fähigkeit verbessern, für das Alter vorzusorgen. Dies ist das älteste Motiv, das auch schon die Einführung der oben genannten Begünstigung im Preußischen Einkommensgesetz 1891 begründete. Andererseits erhöht eine solche Politik — wenn erfolgreich — die Sparquote in der gesamten Wirtschaft, was eine geringe Abhängigkeit von ausländischen Kapitalmärkten impliziert.²²
 3. *“Zähmung des Kapitalismus”*. Als die deutsche Vermögenspolitik aus der Taufe gehoben wurde, waren die Konzentration des Produktivkapitals auf sehr kleine Eigentümerschichten sowie die damit einhergehende Gefahr der Kartellbildung und Monopolisierung wichtige Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sei es von liberaler, sei es von sozialistischer Perspektive, eine Verteilung des Produktivkapitals auf breitere Bevölkerungsteile wurde als ein wichtiger Betrag angesehen, diesen Mangel zu beheben.
 - a. Auf der Makro-Ebene: Hier kann der Zweck mit einer Politik erreicht werden, die für Mittelschicht und ärmere Haushalte Anreize schafft, Aktien, Aktienfonds und andere Anteile an Produktivkapital zu erwerben. Da solche Anlagen eine Sparform für Haushalte sind, sollten Risiken durch Portfolio-Diversifikation abgesichert werden, d.h. die Konzentration auf Anteile an nur wenigen Firmen ist zu meiden.
 - b. Auf der Mikro-Ebene: Hier muss eine andere Politik betrieben werden. Die beabsichtigte Teilhabe am Produktivkapital bezieht sich jeweils auf „eigene“ Firma der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer. In dieser Perspektive ist die Förderung der Beteiligung von Beschäftigten am Unternehmen *ihres* Arbeitgebers eine abgeschwächte Variante weiterreichender Konzepte wie Investivlöhne oder vollwertigen Miteigentums. Wiederum kann dasselbe Konzept aus sehr verschiedenen Motiven gerechtfertigt werden. Die Teilhabe am Kapital der eigenen Firma kann, aus sozialistischer Sicht, den Kapitalismus *zähmen* und die Entfremdung der Arbeit lindern. Aus liberaler Perspektive kann dieselbe Maßnahme als *Stärkung* der Marktwirtschaft interpretiert werden, da grundlegende Prinzipal-Agenten-Problemen gemildert werden. Eine grundlegende Bedingung für den Erfolg dieser Herangehensweise ist jeweils, dass *keine anderen* Aktiva außer denen der eigenen Firma förderfähig sind.
 4. Förderung *zweckgebundenen Sparens*, hauptsächlich zur:
 - a. Förderung einer *Aktienkultur*: Staatliche Einflussnahme auf die Attraktivität von Aktien und Firmenbeteiligungen im Vergleich zu festverzinslichen Sparformen folgt nicht nur solchen Argumenten, wie unter Punkt 3 skizziert worden sind. Jahrzehntlang war die Sparkultur in Deutschland stark auf klassische festverzinsliche Sparkonten und Rentenpapiere konzentriert. Zugleich hat sich

²² Letzteres Argument hat mit der Integration der Kapitalmärkte, insbesondere innerhalb der EWU, viel von seiner politischen Bedeutung verloren.

die Finanzierung der Unternehmen in dieser Zeit drastisch verändert, und Deutschland hat sich den globalen Trends angepasst. D.h. die Firmen haben ihre Nachfrage nach klassischen Darlehen drastisch verringert, während Aktien als Finanzierungsform eine immer größere Rolle spielen. In Reaktion auf diese Unausgeglichenheit zwischen der Portfoliostruktur der Kapitalnachfrage und dem Sparangebot ist häufig eine „erzieherische“, die Akzeptanz von Aktien fördernde Rolle der Vermögenspolitik befürwortet worden.

- b. *Förderung von Hausbesitz bzw. des Eigenheimerwerbs*: Wie schon deutlich geworden ist, hat die Subventionierung zweckgebundenen Sparens zugunsten des Eigenheimerwerbs eine sehr lange Tradition in Deutschland — wie auch in vielen anderen Ländern der Welt.

Es liegt auf der Hand, dass nicht jedes einzelne Instrument der deutschen Vermögenspolitik *alle* diese Ziele erreichen soll. Auch haben sich Relevanz und Bedeutung der einzelnen Ziele im Laufe der Jahre geändert und ändern sich weiterhin. Die Krux, gerade bei älteren Subventionen wie der Arbeitnehmer-Sparzulage, ist allerdings häufig, dass dieser Wandel sich sehr subtil vollzieht. Alte Ziele werden üblicherweise nicht explizit aufgegeben und durch neu formulierte ersetzt. Vielmehr treten zu den etablierten Subventionszwecken neue hinzu und werden ggf. mit der Zeit auch stärker in den Vordergrund gestellt. Die weitere Analyse der ANSpZ bezieht sich deswegen sicherheits halber auf das ganze Spektrum der dargestellten Ziele der fortgesetzten Gewährung der Subvention. So gewährleisten wir, dass keine der unter Umständen aktuell (noch) bedeutsamen Zwecke der Subvention fälschlicherweise ausgelassen werden.

E.1.2. Anlässe für den Staatseingriff und ihre Rechtfertigung

Der letzte Abschnitt gab einen kurzen Überblick über die Ziele der Vermögenspolitik mit Fokus auf die Arbeitnehmer-Sparzulage. Wie in den einführenden Bemerkungen erläutert wurde (siehe Abschnitt A), werden in der Evaluierung die offiziellen Ziele als Maßstab für die Erfolge und Misserfolge von Steuersubventionen herangezogen. Eine umfassende Bewertung muss jedoch weiter gehen. Sie muss auch die Ziele selbst beurteilen. Vor der wiederholten Frage des “Wie?” auf instrumentaler und operativer Ebene muss zunächst das “Warum?” abgehandelt werden, d.h. die Rechtfertigung der Subvention muss kritisch analysiert werden. Hierbei werden nicht nur die Gründe für die Subvention selbst untersucht, sondern die grundsätzliche Rechtfertigung für staatliche Eingriffe im Allgemeinen — unabhängig von dem gerade eingesetzten Instrument (*Thöne, 2007*). In einer sozialen Marktwirtschaft dominieren drei Typen potenzieller Rechtfertigungen für staatliche Eingriffe in die Entscheidungen privater Haushalte:

- Marktversagen/öffentliche Güter,
- Meritorische Güter,
- Umverteilung von Einkommen und/oder Vermögen.

Die Frage, ob — mitunter partielles — *Marktversagen* vorliegt, ist der gebräuchlichste Maßstab zur Beurteilung der Notwendigkeit, einen Staatseingriff in die freien Entscheidungen von Bürgern und/oder Unternehmen durchzuführen oder einzustellen.

Lange Zeit war dies „nur“ eine Streitfrage unter Ökonomen. Dies wiederum verschärfte die wahrgenommene Kluft zwischen Theorie und Praxis der Subventionsvergabe. Glücklicherweise wird diese Kluft gegenwärtig von der Europäischen Kommission geschlossen — im Rahmen ihrer Kompetenzen. Mit ihrem „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“ von 2005 und der darauf folgenden Reform der Beihilfenpolitik zwischen 2005 und 2009, etabliert die Kommission neue Maßstäbe für „weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen“. Das neue Paradigma kommt in dem stärker wirtschaftsorientierten Ansatz („*more economic approach*“) der Wettbewerbspolitik zum Ausdruck. Für die Subventionen bedeutet dies, dass sie mittelfristig von der Kommission nur noch genehmigt werden, wenn sie *nachweislich* ein Marktversagen korrigieren.

Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist nicht Gegenstand der Beihilfenaufsicht nach Artikel 87 des EG-Vertrages, weil sie eine Maßnahme ist, die primär auf private Haushalte und nicht auf Unternehmen abzielt.²³ Betrachtet man die Ziele der Vermögenspolitik, so wird unmittelbar ersichtlich, dass Marktversagen keine bedeutende Rolle für diese Subvention spielt. Im Allgemeinen bedürfen Finanzmärkte staatlicher Eingriffe, wenn Marktängel ausgeglichen werden sollen, die aus asymmetrischer Informationsverteilung folgen. So kann zum Beispiel Wagniskapital zu knapp sein; in diesem Fall könnte eine Subvention zu einer positiven Externalität in Form steigender Risikoinvestitionen führen, d.h. FuE-intensive oder hochinnovative Unternehmen unterstützen.

Dieses und andere Beispiele rechtfertigen die aktive Rolle, die dem Staat bei der Überwachung von Banken, Versicherungen und sonstigen Finanzdienstleistern spielt. In Deutschland ist es primär die Aufgabe der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, das Funktionieren, die Stabilität und die Integrität des deutschen Finanzsystems zu gewährleisten.

Keine dieser Begründungen kann auf die Arbeitnehmer-Sparzulage angewendet werden – zumindest nicht, ohne die Argumente überzustrapazieren. Lediglich das Ziel, die Auswüchse des Kapitalismus zu zähmen, konnte ursprünglich als Schutz gegen monopolistische Tendenzen in der Finanzwirtschaft interpretiert werden. Zweifellos bedeuten Oligopole und Monopole Marktversagen und erfordern staatliche Eingriffe. Jedoch sind die deutschen Finanzmärkte im 21. Jahrhundert nicht mehr in der Gefahr der Monopolisierung (falls sie es je waren). Das Gegenteil trifft zu, durch die Europäische Währungsunion und die weltweiten Kapitalmärkte sieht sich die deutsche Finanzwirtschaft größerem Wettbewerb denn je ausgesetzt. Entsprechend kann die ANSpZ heute nicht als Instrument zur Verringerung von Marktversagen gesehen werden.

Die Frage nach *Meritorisierung* bzw. nach meritorischen Bedürfnissen ist bei der Arbeitnehmer-Sparzulage fruchtbarer. Seit das Konzept von Richard *Musgrave* (1957) eingeführt wurde, stehen meritorische Güter gewissermaßen quer zur üblichen Wohlfahrtstheorie. Meritorische Güter werden, so die Annahme, bei rein marktlicher Nach-

²³ Natürlich kann dieser Punkt angezweifelt werden, solange wir keine verlässlichen Belege, dazu haben, wer letzten Endes am meisten von der Arbeitnehmer-Sparzulage profitiert. Aber selbst im extremsten Fall, d.h. wenn die ANSpZ nur Bausparkassen und Investmentvermittler begünstigen sollte, ist sie kein klarer Fall für Art. 87 EGV.

frage in geringeren als den optimalen Mengen konsumiert, da ihr Wert von den Individuen systematisch unterschätzt wird. Folglich kann eine wohlwollende Regierung die Wohlfahrt erhöhen, indem sie meritorische Güter subventioniert. Natürlich ist die Annahme, dass Regierungen besser wissen, was gut für die Individuen ist als diese selbst, in einer freiheitlichen Gesellschaft sehr problematisch. Ähnlich problematisch ist die Annahme für die Wirtschaftstheorie, die auf der Prämisse von Konsumentesouveränität und persönlicher Freiheit beruht.

Jedoch ist insbesondere das *Sparverhalten* das klassische Beispiel dafür, dass die Erklärungskraft der Standardtheorie und ihrer Annahme perfekter Rationalität schnell an ihre Grenzen stößt. Die regelmäßig zu beobachtende systematische Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse wird schon von *Pigou* (1926) als unsere „gestörte teleskopische Fähigkeit“ gekennzeichnet; *Ramsey* (1928) spricht vom „Unvermögen der Vorstellungskraft“, und *Harrod* (1948) schließlich diagnostiziert sogar eine „Kapitulation des Verstandes vor den Leidenschaften“. Dies führt — im Vergleich zur wohlfahrtsoptimalen Allokation — zu einer systematischen Überallokation von Ressourcen zur unmittelbaren Bedürfnisbefriedigung. Neuere Forschungen der im Bereich der Verhaltensökonomik (*behavioural economics*) erklären dieses Verhalten mit beschränkter Rationalität (*bounded rationality*) und Selbstkontrollproblemen. In dieser Perspektive begehen viele geringsparende Haushalte einen Fehler, d.h. verstoßen gegen ihren eigenen Nutzen, und würden dementsprechend „paternalistische“ Interventionen in ihre Sparentscheidung begrüßen (*Thaler und Benartzi*, 2004). Diese Sichtweise hat offensichtlich deutliche Konsequenzen für Beurteilung der Sparförderung bzw. für des Zwangssparens, insbesondere für Renten und andere Bedürfnisse im Alter (vgl. *Laibson, Repetto und Tobacman*, 1998; *Akerlof*, 2002).²⁴ Ohne hier weiter ins Detail gehen zu können, lassen sich viele Maßnahmen zur Förderung des langfristigen Sparens mit Blick auf eine „Verhaltensökonomik der Meritorisierung“ rechtfertigen.

Die Argumentation zu Meritorisierung lässt sich jedoch außerhalb der Altersvorsorge nicht auf anderes zweckgebundenes Sparen übertragen. Insbesondere der Nutzen des *Eigenheimbesitzes* stand nie in dem Verdacht, von den Individuen systematisch und wohlfahrtsmindernd unterschätzt zu werden.

Das Argument für erzieherische Subventionen zur Förderung einer *Aktienkultur* ist da schon etwas stichhaltiger. Diese Anlagen bieten keine *fixen* Erträge, aber – langfristig – *höhere* Renditen für den Anleger. Hier kann vorsichtig argumentiert werden, dass ein Zusammenwirken von begrenzter Rationalität, „irrationaler“ Risikoaversion und sog. *framing effects* zu einem für den Sparer allokativ suboptimalen Sparportfolio führt. Die aktuelle Literatur zur Finanzkompetenz („*financial literacy*“) zeigt den Nutzen vorübergehender lehrender Interventionen (OECD 2005) und belegt empirisch auch, dass gerade Aktien bei geringer Finanzkompetenz kaum nachgefragt werden (*van Rooij/Lusardi/Alessie*, 2007). Gleichwohl müssen derartige Argument natürlich mit Augenmaß bewertet werden. Jede Subvention, die für diese „erzieherischen“ Zwecke einge-

²⁴ Siehe *Ng* (2005) für weitere Erörterungen.

setzt wird, muss eine zeitlich begrenzte und degressive Maßnahme sein, um die potenziellen Schäden eines unverzerrten Kapital- und Sparangebotes zu minimieren.

Umverteilungsfragen schließlich können sehr knapp abgehandelt werden. Die Wirtschaftswissenschaft kann keine klaren Maßstäbe zur Vorteilhaftigkeit einer bestimmten Vermögensverteilung im Vergleich zu einem anderen bieten; denn das sind Werturteilsentscheidungen. Folglich kann die Evaluierung von Verteilungszielen lediglich im Rahmen eines einfachen und unstrittigen Fairness-Tests erfolgen. Für die Arbeitnehmer-Sparzulage wird dies im nächsten Abschnitt zur instrumentellen Eignung vollzogen.

E.2. Instrumentelle Subventionskontrolle

E.2.1. Optimales Instrumentendesign

In der instrumentellen Subventionskontrolle wird hauptsächlich die Frage gestellt: Ist die Maßnahme gut konstruiert, um die gewünschten Ziele zu erreichen? Falls nicht, können Verbesserungen des Instrumentariums vorgenommen werden, die bessere Resultate versprechen? Zu einem gewissen Grad mag die Eignung des Instrumentariums eine Frage sein, die *nach* empirischen Wirksamkeitstests gestellt werden sollte. Wie wir aber sehen werden, liefert schon die einfache Analyse der inneren Struktur der Arbeitnehmer-Sparzulage und deren Gegenüberstellung mit den Zielen der Vermögenspolitik sehr wertvolle Schlussfolgerungen für die Evaluierung.

Abbildung 2 stellt die beiden wichtigsten Elemente der Subventionsgestaltung der ANSpZ gegenüber, die potenziell begünstigten Sparer und die potenziell förderfähigen Anlageformen. Für jedes der möglichen politischen Ziele der Maßnahme (siehe E.1.1), formulieren wir einen optimalen Instrumentaufbau und vergleichen diesen mit der aktuellen Ausgestaltung. Der postulierte optimale Aufbau ist aus einer einfachen Konzeption von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit sowie von einer A-priori-Wahrnehmung instrumenteller Effizienz abgeleitet.

Wir können drei verschiedene Gruppen Begünstigter unterscheiden:

- Abhängig Beschäftigte (plus Beamte) bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze,
- Niedrige Einkommensgruppen insgesamt, ungeachtet des individuellen Status' im Arbeitsmarkt,
- Jeder, ungeachtet des Jahreseinkommens oder des Status' im Arbeitsmarkt.

1. Umverteilende Vermögenspolitik				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ		
Alle Sparformen			opt.	

2. Steigerung der Sparquote/des Vorsorgesparens				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ		
Alle Sparformen				opt.

3.a. "Zähmung des Kapitalismus": Mikro-Ebene				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	opt.
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ		
Alle Sparformen				

3.b. "Zähmung des Kapitalismus": Makro-Ebene				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma	opt.		
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ		
Alle Sparformen				

4.a. Förderung einer "Aktienkultur"				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	opt.
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ		
Alle Sparformen				

4.b. Wohneigentumpolitik				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentendesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	opt.	
Alle Sparformen				

© FiFo 2008

Abbildung 2: Optimaler und tatsächlicher Instrumenteneinsatz der Arbeitnehmer-Sparzulage für verschiedene Zwecke

Wie offensichtlich wird, sehen wir die Kopplung von ANSpZ und Vermögenswirksamen Leistungen nicht als notwendige Eigenschaft der Subvention. Ebenso leicht ist eine Ausgestaltung der Maßnahme vorstellbar, in der die Sparzulage nicht auf abhängig Beschäftigte und Beamte beschränkt ist. Eine solche alternative Ausgestaltung ist also ein relevanter Bezugspunkt für die Evaluierung.

Die potenziell förderfähigen Anlageformen werden in Abbildung 2 auf diejenigen Gruppierungen beschränkt, die sich folgerichtig aus den hier anwendbaren Zielen der Vermögenspolitik ergeben. Wir unterscheiden vier Gruppen:

- Aktien, Investmentfonds und andere Beteiligungen auf dem allgemeinen Kapitalmarkt;
- Aktien *nur* des eigenen Arbeitgebers bzw. sonstige Beteiligungen an diesem;
- Zweckgebundenes Sparen für den Wohneigentumserwerb (Bausparverträge und gleichgerichtete Anlageformen);
- Alle Arten des Sparens und Anlegens.

Die Ergebnisse der Analyse sind weitestgehend selbsterklärend und müssen nicht im Detail entwickelt werden. Die mit Abbildung 2 immer wieder gestellte Frage ist: “Wenn *dies* das Ziel der ANSpZ ist, warum ist sie dann auf abhängig Beschäftigte beschränkt?” In fünf von sechs Fällen ist diese Eingrenzung unangebracht. Sie verletzt die horizontale Gerechtigkeit, d.h. Personen in derselben (Einkommens-)Situation werden ungleich behandelt — und dies aus einem exogenen Grund, der nicht aus der zu mildern den Problemlage folgt. Diese Beschränkung führt zwangsläufig auch zu instrumenteller Ineffizienz, denn der Empfängerkreis ist suboptimal klein.

Der einzige Fall, in dem eine Begrenzung auf abhängig Beschäftigte angebracht ist, ist das Argument der “Zähmung des Kapitalismus“ auf der Mikro-Ebene durch Steigerung der Arbeitnehmerbeteiligungen. Wenn dies jedoch das Ziel der ANSpZ ist, so sollten die förderfähigen Sparformen zwingend auf Anteile an der *eigenen* Firma beschränkt sein. Außerdem dürften Beamte nicht förderberechtigt sein, da ihre Arbeitgeber keine Beteiligungen emittieren.

Wir kommen zu dem Schluss, dass die Arbeitnehmer-Sparzulage für *alle* potenziellen Ziele falsch konzipiert ist — entweder zu weit, oder, häufiger, zu eng.

Die zentrale Frage an jede Steuervergünstigung ist, ob sie eine steuerliche Subvention bleiben kann und soll, oder ob sie in einen direkten Transfer umgewandelt werden soll. Dieser Test wird explizit in den *Subventionspolitischen Leitlinien* Bundesregierung gefordert.²⁵

Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist als steuerliche Subvention in einer Weise konstruiert, wie sie in Deutschland bislang selten ist. Es handelt sich um Zuschuss, der von den Steuerbehörden aus dem Einkommensteueraufkommen ausgezahlt wird. Der Antrag auf ANSpZ wird mit der „Anlage VL“ *uno actu* mit der Einkommensteuererklärung gestellt. Wer keine Steuern gezahlt hat, nutzt wegen der Zulage trotzdem das Steuerformular, kreuzt auf dem Mantelbogen allerdings nicht „Einkommensteuererklärung“, sondern „Antrag auf Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage“ an. Grundsätzlich sind die steuerlichen Verhältnisse der einzelnen Begünstigten nur insofern relevant, als die ANSpZ-Einkommensgrenzen anhand der Steuererklärungen überprüft werden.

²⁵ Siehe 21. Subventionsbericht (2007), S. 9.

Am ehesten kommt die Konstruktion der ANSpZ den in Nordamerika häufiger verwendeten *refundable tax-credits* nahe, also erstattungsfähigen Abzügen von der Einkommensteuerschuld, so dass es auch zu Nettoauszahlungen an die Begünstigten kommen kann. Bekanntestes Beispiel hierfür ist der Negativsteuer-Transfer des Bundes in den USA, der *Earned Income Tax Credit* (EITC). Der EITC kann noch prototypisch als Weiterentwicklung des steuersystematisch „saubereren“ Abzugs von steuerpflichtigen Einkommen betrachtet werden, denn der unmittelbare sachliche Kontext zum Einkommenserwerb besteht fort. Dies gilt für das Gros der amerikanischen *refundable tax-credits* nicht mehr; ebensowenig für die Arbeitnehmer-Sparzulage.

Die ANSpZ hat keine sachliche Verbindung zum Einkommensteuergesetz. De facto wird dieser Transfer nur zu den Steuervergünstigungen gezählt, weil er von den Finanzbehörden aus den Aufkommen der Einkommensteuer gezahlt wird. Die ANSpZ zeigt auch keine Verbindung zu den Anspruchsberechtigten in ihrer Funktion als *individuelle* Steuerzahler. Schließlich wird sie auch nicht auf Grund irgendwelcher technischen Vorteile genutzt, wie sie — hauptsächlich bei indirekten Steuern — mit steuerlichen Subventionen verbunden sein können. Entsprechend sehen wir keinen Grund, warum die Arbeitnehmer-Sparzulage nicht in eine direkte Subvention umgewandelt werden sollte wie der direkte Zuschuss zu Bausparverträgen (Wohnungsbau-Prämiengesetz, WoPG) oder der ehemalige generelle Zuschuss zu mittel- und langfristigen Sparverträgen (Spar-Prämiengesetz, SparPG).

Diese beiden alternativen Subventionen werfen ein Licht auf die interessante Frage „Steuervergünstigungen versus direkte Subventionen?“ Hier haben wir zwei Maßnahmen mit fast den gleichen Zielen wie die ANSpZ vor uns. Dennoch standen sie sehr viel mehr in der Kritik. Das SparPG wurde in den frühen 1980er Jahren abgeschafft – obwohl es unseren Kriterien nach (Abbildung 2) besser konzipiert war, um sein Ziel zu erreichen als die ANSpZ. Das WoPG ist noch in Kraft, seine Abschaffung war allerdings jedoch schon im Regierungsentwurf des BMF für den Haushalt 2004 eingeplant. Die Arbeitnehmer-Sparzulage wurde bisher nie mit vergleichbar substantieller Kritik konfrontiert. Eine wichtige Ursache hierfür kann darin gesehen werden, dass sie aus den gemeinschaftlichen Steuereinnahmen von Staat, Ländern und Kommunen finanziert wird. Die erste Stufe der Föderalismusreform drosselte erfolgreich gemeinsame direkte Aufgaben und Ausgaben. Gemeinsame *Steuervergünstigungen* blieben unberührt.

Folglich trägt niemand die volle Verantwortung für diese Subvention. Das Ausgabenäquivalent der ANSpZ wird keinem Haushalt auf keiner Ebene zugewiesen, erst recht nicht einem bestimmten Ressort. Eine föderale Ebene, die die Initiative ergreifen würde, die Maßnahme zu drosseln, würde sich 100% der politischen Schwierigkeiten gegenübersehen für nur maximal 42,5% der entstehenden Einnahmensteigerung. Die gemeinschaftliche Finanzierung und die begleitende Zerstückelung der politischen Verantwortung sehen wir auch als eine Ursache für die geringe Transparenz der Maßnahme an (siehe Abschnitt C).

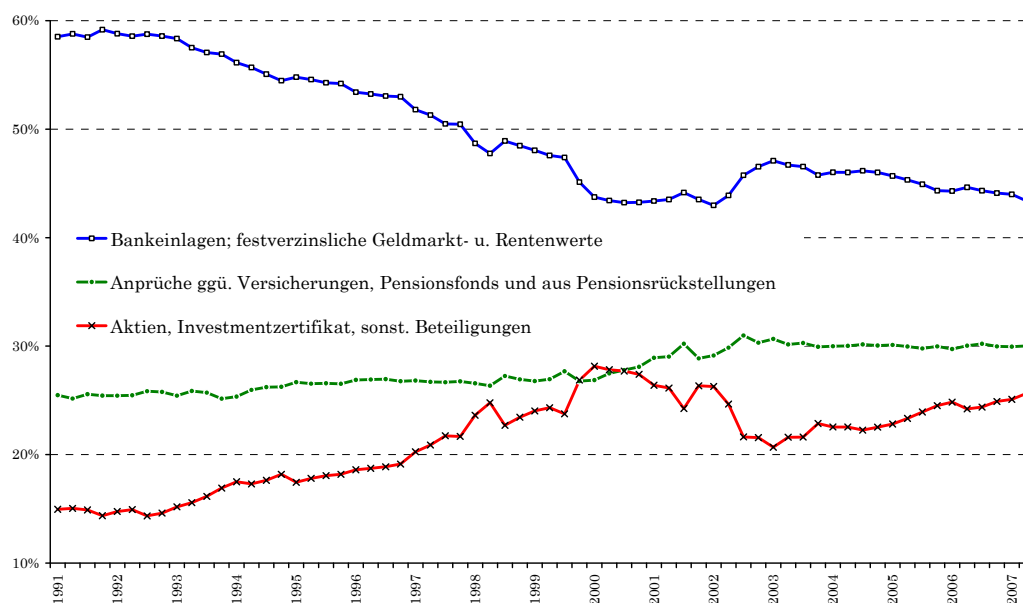
Selbstredend kann die gemeinschaftliche Finanzierung der ANSpZ nicht ohne weiteres aufgegeben werden, da wohl keine föderale Ebene freiwillig 100% der Kosten auf

sich nehmen würde. Aus der Sicht der Evaluation ist dies jedoch eine exogene Frage, die politisch und ggf. über Kompensationen lösbar sein sollte.

E.2.2. Relevanz der Maßnahme

Bevor wir im nächsten Abschnitt zur zentralen Analyse der Arbeitnehmer-Sparzulage kommen, sind zwei kurze Bemerkungen zur Relevanz der Subvention zur Erreichung zweier ihrer derzeit wichtigsten Ziele zu machen: Der erste Pfeiler der Subvention besteht in dem Ziel, die Akkumulation von Produktivkapital bei abhängig Beschäftigten und Beamten zu fördern. Dies steht im Einklang mit dem Ziel „Förderung einer Aktienkultur“ (Ziel 4.a. in Abbildung 2). Der zweite Pfeiler ist die Förderung zweckgebundenen Sparens für den Erwerb eines Eigenheims (Ziel 4.b in Abbildung 2).

Abbildung 3 präsentiert vierteljährliche Daten zur Zusammensetzung des Sparens deutscher Privathaushalte zwischen 1991 und den ersten beiden Quartalen 2007. Abgesehen von dem *New Economy Crash* im Jahr 2000 und den darauffolgenden Kurseinbrüchen haben die Haushalte ihren Bestand an Aktien, Aktienfonds und anderen Investitionsanteilen stetig erhöht und gleichzeitig den anfangs sehr hohen Anteil an Bankkonten, Staatsanleihen und anderen Formen festverzinslichen Sparens zurückgeführt. Dies vollzog sich (spätestens) seit den frühen 1990ern Jahren, während die Arbeitnehmer-Sparzulage in diesem Sinne erst 1999 reformiert wurde. Dies ist natürlich kein stichhaltiger Beweis, aber man kann sich ernsthaft fragen, ob die ANSpZ eine Rolle in dieser grundlegenden Veränderung gespielt haben kann. So oder so, ein Anstoß zum Entstehen einer „Beteiligungskultur“ ist erfolgreich gegeben. Deswegen verliert die Beschränkung auf die zweite förderfähige Sparform, Aktien und andere Unternehmensbeteiligungen, mehr und mehr an Überzeugungskraft.



Quellen: Dt. Bundesbank, eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Portfoliowahl in der privaten Ersparnis 1991-2007

Die Anmerkung zum zweiten Pfeiler fällt noch kürzer aus. Früher erbrachten Bausparverträge vergleichsweise niedrige Guthabenszinsen und boten im Gegenzug auch relative niedrige Darlehenszinsen. Das Eine war ohne das Andere nicht zu bekommen. Entsprechend war die Subventionierung von Bausparverträgen eine gute Option um sicherzustellen, dass die Ersparnisse auch tatsächlich zum Erwerb eines Eigenheimes dienten. Für andere Zwecke waren andere Sparformen attraktiver. Dies hat sich heute geändert. Bausparkassen bringen ihre Produkte zunehmend in Konkurrenz zu „normalen“ mittelfristigen Sparformen auf den Markt. Ändert der Sparer seine Pläne, so kann er nach der Mindestlaufzeit von sieben Jahren seine Ersparnisse liquidieren und erhält rückwirkend Guthabenszinsen auf normalem Marktniveau. Bausparverträge haben damit ihre direkte Verbindung zu Bauaktivitäten verloren. Damit wird der Grund unter dem zweiten Pfeilers der ANSpZ zunehmend unsicher.

E.3. Skizze der weiteren Analyse

Wenn es darum geht, die Effekte der Arbeitnehmer-Sparzulage auf das tatsächliche Verhalten und auf das Vermögen der Leistungsempfänger zu *messen*, müssen zwei Effekte unterschieden werden, der Anreizeffekt und der Transfereffekt.

- *Anreizeffekt*: Wenn der Anreizeffekt der ANSpZ maximal wirkt, ist für die Begünstigten erst die Möglichkeit, diese zusätzliche Subvention zu erhalten, der entscheidende Faktor, von ihren Arbeitgebern vermögenswirksame Leitungen zu verlangen. Individuelle Akteure erhöhen ihre Ersparnis – und hiermit mutmaßlich auch ihre

Vermögensbildung – wegen der Arbeitnehmer-Sparzulage. Dies impliziert, dass mittelfristige Ersparnis nicht lediglich von nicht-subventionierten auf subventionierte Aktiva verlagert wird (d.h. kein „crowding-out“). Naturgemäß ist der Anreizeffekt das Herzstück einer jeden Subvention (im Gegensatz zu einem „normalen“ Sozialtransfer).

- *Transfereffekt*: Unabhängig von irgendeinem Anreiz und einer gegebenenfalls darauf folgenden Verhaltensänderung erhält der Empfänger den Betrag der ANSpZ ausgezahlt. Auf den ersten Blick möchte man annehmen, dass die Subvention auf Grund dieses Transfereffekts zwingend eine kleine Verteilungswirkung haben muss, selbst wenn im schlimmsten Fall gar kein Anreizeffekt entsteht. Dies stimmt jedoch nur, wenn der wirtschaftliche Nutzen aus der Subvention nicht (unfreiwillig) von dem Anspruchsberechtigten an seine Bausparkasse und/oder seinen Anlagefonds *überwältigt* wird. Unter normalen Marktbedingungen ist weder eine nullprozentige noch eine 100-prozentige Überwälzung des Transferbetrags wahrscheinlich.²⁶ Bei normalen marktlichen Bedingungen (nicht-atomistischer Wettbewerb, unvollständige Transparenz und ein gewisser Grad von asymmetrischer Information) ist es wahrscheinlich, dass ein gewisser Anteil der Arbeitnehmer-Sparzulage den Bausparkassen und Anlagefonds zufließt. Nur aus diesem Grund ist die Arbeitnehmer-Sparzulage in den Subventionsbericht der Bundesregierung einbezogen – im Gegensatz zu reinen Sozialtransfers. Letzten Endes ist der Grad der Überwälzung natürlich eine empirische Frage (welche im Rahmen dieser Evaluation nicht geleistet werden kann).

In der weiteren Analyse konzentrieren wir uns auf den Anreizeffekt, da dieser zentral für den Erfolg der Maßnahme ist. Würde die Arbeitnehmer-Sparzulage nur einen guten Transfereffekt, aber keinen erwähnenswerten Anreizeffekt hervorrufen, so wäre sie ein Misserfolg. Abgesehen davon ist der Transfereffekt empirisch schwer messbar. Dies würde einen aufwendigen ökonometrischen Vergleich der Anlagerenditen inner- und außerhalb des Anwendungsbereichs der ANSpZ erfordern.

Schließlich sollte man sich bei der Betrachtung allein des Anreizeffekts darüber im Klaren sein, dass dieser völlig unabhängig vom Transfereffekt auftreten kann. Sogar wenn der Empfänger aufgrund vollständiger Überwälzung faktisch keinerlei positiven Transfer erhält, kann der Anreizeffekt trotzdem gute Wirkung zeigen. Der Anreiz ist abhängig von der *Wahrnehmung* der ANSpZ-Empfänger. Dies schließt dahingehende fiskalische Illusion nicht aus. Überwälzungsvorgänge dagegen finden für gewöhnlich unbemerkt von den Individuen statt.

Im Folgenden konzentrieren wir auf die über den Anreizeffekt anzustoßenden, intendierten Verteilungswirkungen der Arbeitnehmer-Sparzulage: Mit Mittelpunkt stehen die folgenden Fragen: Erreicht die ANSpZ ihre Adressaten? In welchem Ausmaß wird die Maßnahme erfolgreich umgesetzt? Unterscheide sich die Sparquote der

²⁶ Natürlich kann die Überwälzung im Extremfall auch 100% des Transfers überschreiten.

ANSpZ-Berechtigten unter sonst gleichen Bedingungen von der Sparquote der Nicht-Begünstigten?

Die Analyse von Verteilungsaspekten auf einem hoch aggregierten Niveau ist alles andere als vielversprechend. Unsere Analyse basiert dementsprechend auf Mikro-Daten, die für die Betrachtung dieser Fragen besser passen. Wir nutzen das Mikrosimulationsmodell *FiFoSiM*, um die Arbeitnehmer-Sparzulage hinsichtlich der Zusammensetzung der Leistungsempfänger und ihrer Verteilungseffekte zu untersuchen. Für die deutsche Volkswirtschaft gibt es zwei Mikro-Datenbanken, die Informationen über vermögenswirksame Leistungen (VL) und über die ANSpZ enthalten, FAST01 und EVS.

Detaillierte Informationen über VL und ANSpZ finden sich in FAST01, der faktisch anonymen Lohn und Einkommensteuerstatistik für Deutschland, die in aktuellster Fassung für das Jahr 2001 verfügbar ist. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) enthält ebenfalls Informationen über VL, wenn auch nicht so detailliert wie der FAST-Datensatz. Es gibt keine Variable „Arbeitnehmer-Sparzulage“. Wir können diese jedoch simulieren, indem wir die ANSpZ auf Basis der VL berechnen, wobei Restriktionen wie Einkommen, Familienstand oder Arbeitnehmerstellung berücksichtigt werden. Der Vorteil des EVS-Datensatzes ist seine größere Genauigkeit bei sozioökonomischen Details.

In einem ersten Schritt simulieren wir die Anspruchsberechtigung und analysieren die aktuelle Zusammensetzung der Haushalte, die die ANSpZ erhalten. Damit bewerten wir die Zielgenauigkeit der Maßnahme. Danach betrachten wir die Wirksamkeit der Maßnahme genauer. Zu diesem Zweck unterscheiden wir zwischen Haushalten, die knapp innerhalb der Einkommensgrenze sind, und solchen, deren Einkommen knapp über der Grenze liegt. Diese *Nearest-neighbour*-Analyse erlaubt es uns zu bestimmen, ob die Maßnahme hinsichtlich ihres Hauptziels wirksam ist. Auch führen wir multivariate Regressionen durch, um mehr über die Bedeutung der Subvention für das Sparverhalten von Empfängern und Nicht-Empfängern der ANSpZ herauszufinden.

E.4. Modell und Daten

In diesem Abschnitt wird kurz das genutzte Mikrosimulationsmodell für das deutsche Steuer- und Transfersystem FiFoSiM beschrieben. Weiterhin geben wir einen kurzen Einblick in die Datenbanken, auf denen die Berechnungen beruhen: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und FAST01. Im Idealfall sollten Anreize auf das Sparverhalten und Veränderungen im Sparverhalten mit Paneldaten analysiert werden. Leider enthält die einzige etablierte deutsche Panel-Datenbank, das SOEP²⁷, keine ausreichenden Informationen über die Arbeitnehmer-Sparzulage oder vermögenswirksame Leistungen. Die genutzte doppelte Datenbasis aus EVS und FAST01 ist die nächstbeste Alternative.

²⁷ Siehe *Haisken De-New und Frick* (2003) für detaillierte Informationen über das SOEP.

E.4.1. FiFoSiM

Für unsere Analyse nutzen wir das Mikrosimulationsmodell für das deutsche Steuer- und Transfersystem FiFoSiM²⁸, welches Einkommensteuerdaten und Mikrodaten aus Erhebungen bei den Haushalten nutzt.²⁹ FiFoSiM berechnet individuelle Steuerzahlungen für jeden Fall der Stichprobe unter Berücksichtigung von Bruttoeinkommen und detaillierten Abzügen. Um fiskalische Effekte zu analysieren, können die individuellen Ergebnisse mit den jeweiligen Gewichten in der Stichprobe multipliziert werden. Nach Simulation der Steuerzahlungen und erhaltenen Zuschüsse können wir das verfügbare Einkommen eines jeden Haushalts berechnen. Basierend auf den Nettoeinkommen dieser Haushalte können wir die Verteilungseffekte verschiedener Maßnahmen in den Bereichen Sozialversicherung und Einkommensteuer schätzen. Zudem umfasst das Modell eine Verhaltenskomponente, die auf einem ökonometrisch kalibrierten Arbeitsangebotsmodell beruht. Auch erlaubt ein CGE-Modul die Schätzung von globalen ökonomischen Wirkungen simulierter Politikmaßnahmen auf der makroökonomischen Ebene. Die beiden zuletzt genannten Eigenschaften können allerdings in der knappen Analyse der ANSpZ nicht zum Einsatz kommen.

FiFoSiM wird für ein breites Spektrum von Fragestellungen genutzt. *Fuest et al.* (2005) und *Fuest et al.* (2007a) analysieren die fiskalischen Wirkungen sowie die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte des ESt-Reformvorschlags von *Mitschke* (2004). In *Bergs et al.* (2006a) wird diese Analyse auf den Teil der negativen Einkommensteuer (Bürgergeld) des Vorschlags ausgeweitet. *Fuest et al.* (2007d) analysieren die Effizienz- und Verteilungseffekte einer Steuervereinfachung. Die Steuervereinfachung wird als Abschaffung einer Reihe von Abzügen der großen Bemessungsgrundlagen im deutschen Steuersystem modelliert. Desweiteren analysieren *Peichl et al.* (2006) die Effekte dieser vereinfachenden Maßnahmen auf Armut und Reichtum in Deutschland. *Fuest et al.* (2007d) analysieren die Verteilungseffekte verschiedener Szenarien von Flat-Tax Reformen in Deutschland. *Bergs et al.* (2006b) und *Bergs et al.* (2007) analysieren verschiedene Reformvorschläge für die Besteuerung von Familien in Deutschland. In *Fuest et al.* (2007b) und ebenso in *Fuest et al.* (2007c) werden die Effekte von Grundeinkommen und Lohnkostensubventionen untersucht.

E.4.2. Einkommen- und Verbrauchsstichprobe

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2003) ist eine repräsentative Querschnittserhebung der Einkommen und Ausgaben deutscher Haushalte. Sie umfasst 128.000 Personen in ca. 50.000 Haushalten mit ungefähr 700 erfragten Charakteristika für jeden Haushalt³⁰. Die EVS wird alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Die Erhebung enthält Daten über Ausgaben und Einkommen in umfangreichen Kategorien. Darüber hinaus gibt es detaillierte Informationen über die Zusammenset-

²⁸ Für eine detaillierte Beschreibung von FiFoSiM siehe *Peichl und Schaefer* (2006).

²⁹ Vgl. *Gupta und Kapur* (2000) oder *Harding* (1996) zu den Grundlagen der Mikrosimulation.

zung der Haushalte und den sozioökonomischen Status jedes Haushaltsmitglieds, nicht nur des Hauptverdieners. Die Erhebung basiert auf einer geschichteten Quotenstichprobe von ca. 0,2% aller deutschen Privathaushalte.

Leider gibt es keine Informationen über Haushalte mit sehr hohen Einkommen. Der Datensatz beinhaltet nur Haushalte mit einem Monatseinkommen unter € 18.000. Gleichwohl ist das Fehlen der Haushalte mit sehr hohen Einkommen nicht relevant für unsere Analyse, da das Gros der Maßnahmen zur Sparförderung einkommensabhängig gestaltet ist und deshalb die Grenze von € 18.000 keine Restriktion für unsere Untersuchung darstellt.

E.4.3. Faktisch anonyme Lohn und Einkommensteuerstatistik (FAST)

Die Einkommensteuerstatistik³¹ wird alle drei Jahre erhoben und mit einer Verzögerung von fünf bis sechs Jahren veröffentlicht. Diese Statistik enthält alle Informationen der individuellen Steuererklärung (z.B. Herkunft und Höhe der Einkommen, Abzüge, Alter, Kinder) für jeden Haushalt, der in Deutschland der Einkommensteuer unterliegt. Die aktuellsten Daten liegen für 2001 vor; für dieses Jahr sind fast 30 Mio. Haushalte in der Mikro-Datenbasis erfasst. FAST01 ist die zugehörige faktisch anonymisierte 10%-Stichprobe zur wissenschaftlichen Nutzung. Die FAST-Mikrodaten sind für eine detaillierte Analyse des deutschen Steuersystems besonders geeignet. Alle strukturellen Charakteristika der Steuerzahler sind gut abgebildet und können für eine differenzierte Analyse von Steuerreformen modelliert werden. Da die Stichprobe repräsentativ ist, können auf ihrer Basis fundierte Aussagen zur Grundgesamtheit getroffen werden.

E.5. Ergebnisse der Analyse

E.5.1. Zahl der ANSpZ-Empfänger in der Mikrosimulation

Explizite Informationen über die Arbeitnehmer-Sparzulage sind nur im Mikrodatensatz der FAST verfügbar. Es gibt jedoch auch in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Hinweise, die zu berechnen erlauben, wer den Transfer erhält.

Im ersten Schritt ist es kein Problem herauszufinden, wer die Kriterien zur *Anspruchsberechtigung* erfüllt. Nach Maßgabe der FAST-Daten sind rund 12 Mio. Haushalte anspruchsberechtigt für die Arbeitnehmer-Sparzulage, da mindestens eine Person des Haushalts abhängig beschäftigt ist und das zu versteuernde Einkommen die Einkommensgrenze von 17.900 € (oder 35.800 € für gemeinsame Veranlagung) nicht überschreitet. In 1,7 Mio. dieser Haushalte sind beide Ehepartner anspruchsberechtigt für die ANSpZ, da beide abhängig Beschäftigte sind. Insgesamt liegen 15,2 Mio. der erfassten Haushalte mit ihrem zu versteuernden Einkommen (ZVE) unter der Höchstgrenze,

³⁰ Weitere Informationen über die EVS findet sich in *Kühnen* (2001) oder *Stuckemeier* (2004).

³¹ Siehe *Kordsmeyer* (2004) für detaillierte Informationen über FAST.

das heißt, mehr als drei Viertel dieser Haushalte sind Arbeitnehmerhaushalte. Umgekehrt erfüllen knapp 3,2 Mio. Haushalte hinsichtlich der Einkommensgrenzen zwar die Voraussetzungen zum Bezug der ANSpZ, können diese jedoch in Ermangelung eines abhängig Beschäftigten nicht beantragen. Insgesamt umfasst der Datensatz ca. 30 Mio. Haushalte, d.h. fast 40% sind anspruchsberechtigt für die ANSpZ.

Die Empfänger der Sparzulage werden in beiden Datenbanken ermittelt. Nach Maßgabe von FAST01 erhielten im Jahr 2001 4,52 Mio. Personen in 4,06 Mio. Haushalten die ANSpZ. Die Personen, die die Zulage erhielten, waren zu 79% männlichen und zu 21% weiblichen Geschlechts. Die Datenlage lässt eine Erklärung dieses deutlichen männlichen Übergewichts — nach Statistik der Bundesagentur für Arbeit waren die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im betreffenden Jahr zu 55,5% Männer und zu 45,5% Frauen — leider nicht zu.

Die Simulation der Höhe der insgesamt gewährten ANSpZ mit den FAST-Mikrodaten ergibt bei Berücksichtigung des doppelten Kriteriums „Einkommenslimit und abhängig beschäftigt“ ein Fördervolumen von € 216 Millionen.

Die FAST-Daten erlauben keine Analyse einer Kausalbeziehung zwischen dem Erhalt von ANSpZ und Sparaktivität. Hier können wir jedoch die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2003) nutzen, welche Informationen über vermögenswirksame Leistungen (VL) und Spardaten enthält. Da ein Arbeitnehmer nur dann ANSpZ beanspruchen kann, wenn er VL erhält, nehmen wir an, dass alle Empfänger vermögenswirksamer Leistungen auch ANSpZ erhalten, solange sie die Kriterien der Anspruchsberechtigung erfüllen. Diese Annahme erlaubt es uns, die EVS Daten für eine genauere Betrachtung der Effekte der ANSpZ zu nutzen. Die EVS Daten haben allerdings zwei Nachteile: Der Datensatz enthält nur für knapp über 40.000 Haushalte Informationen (im Gegensatz zu den durch FAST abgedeckten 3 Mio.); zudem sind die steuerlichen Details eher grob abgebildet.³² In der Summe der EVS Daten lassen sich lediglich 10,3 Mio. anspruchsberechtigte Haushalte und 11,7 Mio. anspruchsberechtigte Personen hochrechnen. Aus den EVS Daten ergeben sich 4,4 Mio. ANSpZ-Empfängerhaushalte, also etwas mehr als in der FAST. Die Simulation ergibt hier ein ANSpZ-Volumen von € 204 Mio. Tabelle 1 bietet eine Synopse.

³² Die EVS enthält keine Variable „Zu versteuerndes Einkommen“. Wir nutzen das aus FAST übernommene durchschnittliche Verhältnis von ZVE zu gesamtem Bruttoeinkommen für eine approximative Schätzung des ZVE in der EVS, um die Obergrenze der Förderfähigkeit der ANSpZ zu bestimmen.

Tabelle 1: ANSpZ-Nutzung gemäß FAST01 und EVS 2003

	FAST 2001	EVS 2003
Förderfähig	12 Mio. Personen	11,7 Mio. Personen 10,3 Mio. Haushalte
VL Empfänger		6,9 Mio. Personen
ANSpZ Empfänger	4,5 Mio. Personen 4,1 Mio. Haushalte	4,4 Mio. Haushalte
Summe ANSpZ	216 Mio. €	204 Mio. €

Die Simulationsergebnisse für die Fördersummen liegen nah an den Schätzungen der Subventionsberichte, welche in den Jahren 2001 und 2002 bei € 194 bzw. 193 Mio. lagen. Nach mündlichen Angaben des BMF betrug die Fördersumme des ANSpZ im Jahr 2001 in den IST-Daten bei € 180 Millionen. Die mit FAST01 und EVS simulierten Werte dürften damit allenfalls eine leichte Überschätzung der tatsächlichen Daten mit sich bringen. Mit Blick auf die gesamte Datensituation wäre eine Fehlschätzung der Bestandsdaten von circa 10% durchaus tolerabel.

E.5.2. Charakteristika der Empfänger

In diesem Abschnitt betrachten wir die Charakteristika der Haushalte, die ANSpZ-förderfähig bzw. diese erhalten. Die primäre Frage ist dabei, ob und wie sich die ANSpZ-Empfänger von den Haushalten unterscheiden, die die Arbeitnehmer-Sparzulagen nicht erhalten.

Da die ANSpZ dazu bestimmt ist, Arbeitnehmerhaushalte zu unterstützen, betrachten wir zunächst die Einkommenszusammensetzung der Empfänger und der Nicht-Empfänger. Hier gilt es die Treffsicherheit der Maßnahme zu beurteilen, d.h. auszuschließen, dass auch Haushalte, deren Haupteinkommen nicht aus abhängiger Beschäftigung stammt, in größerem Ausmaß von der Regelung profitieren.

Wie Abbildung 4 zeigt, beziehen Haushalte, die ANSpZ erhalten, einen signifikant höheren Einkommensanteil aus unselbständiger Arbeit. Während alle Haushalte in der Stichprobe nur knapp 50% ihrer Einkommen aus abhängiger Beschäftigung erhalten, sind dies bei den prinzipiell ANSpZ-förderfähigen Haushalten schon beinahe 60%. Die Haushalte, die tatsächlich die Sparzulage erhalten, bestreiten nahezu drei Viertel ihrer Einkommen mit unselbständiger Arbeit. Das ist ein klarer Beleg, dass die ANSpZ in dieser Hinsicht ihre Zielgruppe tatsächlich erreicht.

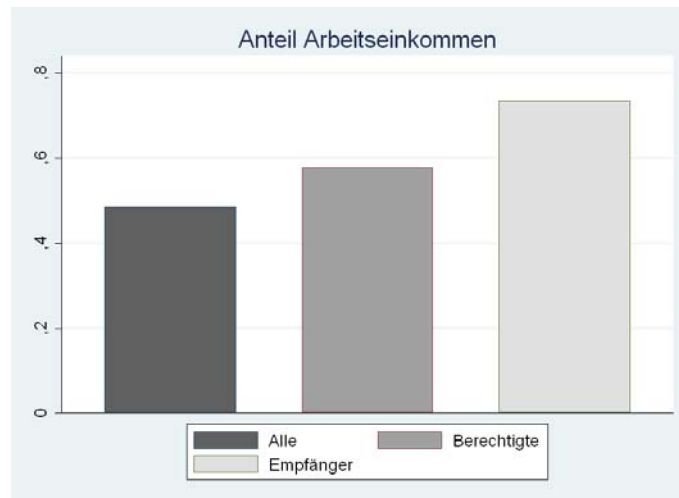


Abbildung 4: Einkommensanteile aus abhängiger Beschäftigung

Richtet man nun den Blick auf die Einkommensverteilung *innerhalb* der Gruppe der ANSpZ-Empfänger, so wird deutlich, dass die Sparzulage in der Praxis nicht alle Personen mit einem zu versteuernden Einkommen unter € 17.900 gleichmäßig erreicht (Abbildung 5).

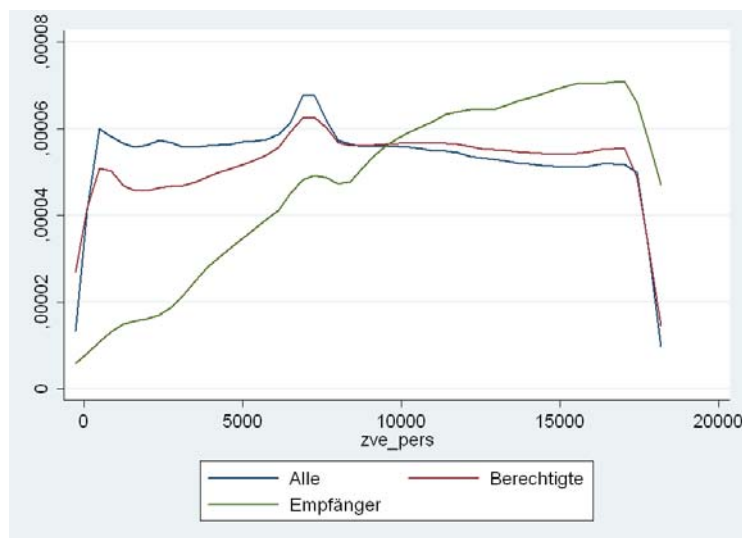


Abbildung 5: Kerndichtefunktionen der Personen unter der Einkommenshöchstgrenze

Der Datenausschnitt in Abbildung 5 beschränkt sich auf die Personen unter der Einkommensgrenze von € 17.900. Hier zeigen die drei beschriebenen Gruppen „Alle“, „Berechtigte“ und „Empfänger“ merkbare Unterschiede, insbesondere die Gruppe der Empfänger gegenüber den beiden anderen. Die Abbildung zeigt, dass das zu versteu-

ernde Einkommen (*zve_pers*) zwischen allen Personen und den förderfähigen Personen nahezu gleichverteilt ist. Nur in der Nähe der Freibetragsgrenze von 7.664 € ist eine leicht höhere Konzentration zu erkennen. Die Einkommen der ANSpZ-Empfänger dagegen sind deutlich stärker in der Nähe der Höchstgrenze konzentriert. Personen mit sehr niedrigem Einkommen dagegen gehören nur sehr selten zu den ANSpZ-Begünstigten. Das ist nachvollziehbar, da Personen mit höherem Einkommen tendenziell mehr sparen, wie im nächsten Abschnitt deutlich werden wird. Bei den Personen mit sehr niedrigem Einkommen kann entsprechend geschlossen werden, dass es hier an *Sparfähigkeit* mangelt, womit die ANSpZ als ein Instrument, das vor allem die Sparneigung steigern soll (siehe oben Abschnitt E.1.1), offenbar eher überfordert ist.

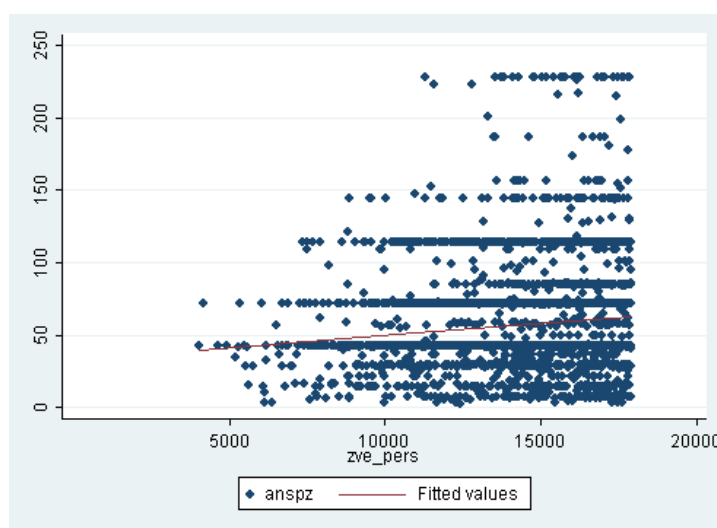


Abbildung 6: Streudiagramm der Empfänger

Das Streudiagramm in Abbildung 6 zeigt, wo genau die Empfänger der ANSpZ zu finden sind. Wie schon dargestellt, finden sich mehr Empfänger, je höher das zu versteuernde Einkommen ist. Der Unterschied in der Höhe der empfangenen Sparzulage liegt in den unterschiedlichen Unterstützungsniveaus für die verschiedenen Anlagearten und möglichen Kombinationen dieser begründet.

E.5.3. Wirksamkeit der Arbeitnehmer-Sparzulage

Im letzten Teil unserer Untersuchung versuchen wir herauszufinden, wie stark die Arbeitnehmer-Sparzulage die Sparentscheidung der Empfängerhaushalte beeinflusst. Wir nutzen Regressionsanalysen um zu ermitteln, ob die ANSpZ hier einen signifikanten Effekt hat. Im Zuge der Untersuchung wurden eine Reihe von ökonometrischen Berechnungen durchgeführt, die jeweils auf den oben dargestellten Datenbanken — insbesondere der EVS — aufbauen. Viele Rechnungen sind hier nicht wiedergegeben, die (relativ) besten Ergebnisse kommen zustande, wenn man die Sparentscheidung als Funktion

des verfügbaren Einkommens, des individuellen Alters, der unterschiedlichen Bildungsniveaus und eben der ANSpZ abbildet (Tabelle 2 im Anhang.)

Die Regressionsanalyse zeigt einen signifikanten Einfluss von nahezu allen Bildungsniveaus und vom verfügbaren Einkommen ebenso wie des Alters auf die Sparentscheidung des Haushalts. *Das Empfangen von Arbeitnehmer-Sparzulage hat jedoch keinen signifikanten Einfluss auf die Sparentscheidung.* Allerdings kann diese Regression nur einen Teil der Sparentscheidung erklären ($R^2=0,1$) und sollte entsprechend mit Vorsicht interpretiert werden. Im Ergebnis der Regressionsanalyse können wir einen positiven Einfluss der Arbeitnehmer-Sparzulage auf die individuelle Ersparnis nicht erkennen — aber auch nicht mit finaler Gewissheit ausschließen.

Um die Wirksamkeit der Arbeitnehmer-Sparzulage weiter zu betrachten, betrachten wir die Sparquoten der Personengruppen in den Grenzen der förderfähigen Einkommensgrenzen und die Sparquoten der nächstgelegenen Personen/Haushalte, die gerade eben *nicht* mehr förderfähig sind oder die förderfähig sind, die Förderung aber nicht in Anspruch nehmen.

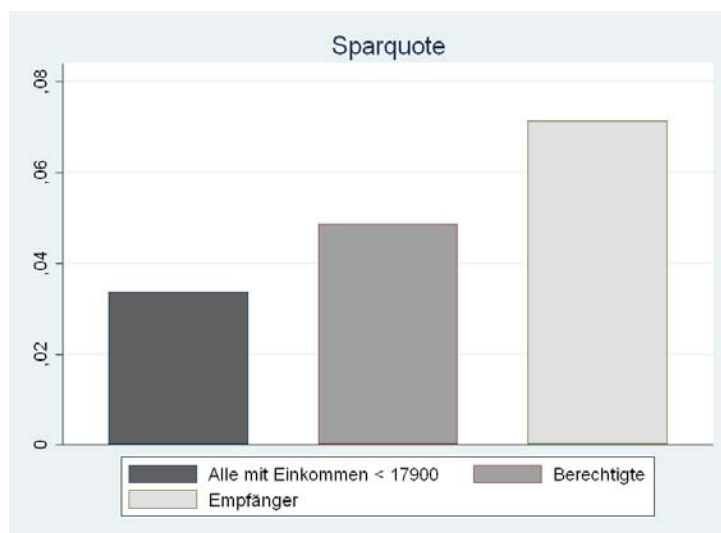


Abbildung 7: Sparquoten der verschiedenen Gruppen unterhalb der Höchstgrenze des zu versteuernden Einkommens

Abbildung 7 zeigt zunächst einmal, dass ANSpZ-Empfänger mehr sparen als förderfähige Nicht-Empfänger. Diese wiederum sparen immer noch mehr als alle Personen mit einem Einkommen von weniger als € 17.900. Mit Hilfe der Kerndichtefunktion (s.o. Abbildung 5) lässt sich das damit erklären, dass ANSpZ-Empfänger häufiger ein Einkommen nahe der Höchstgrenze haben, so dass sie sich die sich verstärktes Sparen „leisten“ können.

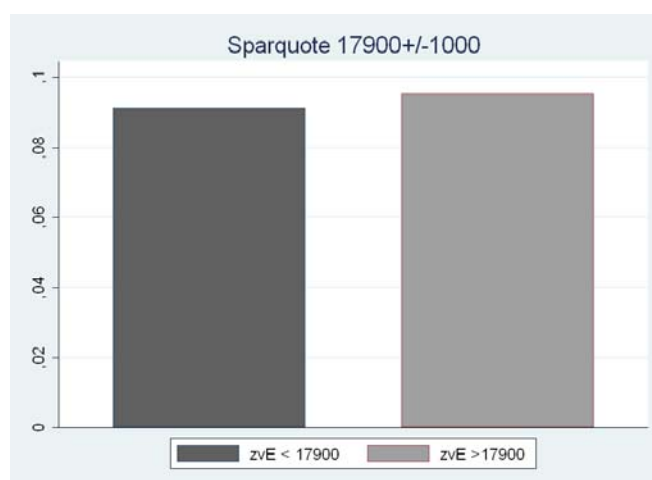


Abbildung 8: Sparquoten der Haushalte in der Nähe der Höchstgrenze des zu versteuernden Einkommens

Die Einkommensabhängigkeit der Ersparnis bestätigt sich auch in der letzten Gegenüberstellung, mit der das Sparverhalten von Personen verglichen wird, deren Einkommen etwas über und unter der ANSpZ-Höchstgrenzen liegen (jeweils ± 1.000 €). Obwohl die Haushalte über der Höchstgrenze keine ANSpZ erhalten können, ist ihre Sparquote leicht höher als die der Haushalte unter der Höchstgrenze (s. Abbildung 8). Dieser *Nearest-neighbour*-Vergleich bestärkt wiederum die Feststellung, dass ein positiver Einfluss der ANSpZ auf das Sparverhalten sehr begrenzt bzw. nicht zu erkennen ist. Im Umkehrschluss ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass die Subvention vor allem Mitnahmeeffekte hervorruft.

F. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Analyse der Arbeitnehmer-Sparzulage führt nicht zu klaren und eindeutigen Ergebnissen. Dies war angesichts der Datenlage auch nicht zu erwarten. Die zentralen Ergebnisse der Evaluation der Arbeitnehmer-Sparzulage, die sich 2007 auf € 187 Mio. beläuft, sind:

- Die Transparenz der Maßnahme ist sehr gering. Abgesehen von Daten zum Gesamtvolumen der Subvention werden der Öffentlichkeit keinerlei Informationen zur Anzahl der Empfänger, zur Struktur des geförderten Sparens etc. vorgelegt. Dies ist für eine Maßnahme, die mittlerweile 48 Jahre durchgeführt wird und für die allein seit 1991 circa 4,9 Milliarden Euro Steuerausgaben angefallen sind, nicht akzeptabel.
- Auf der Ebene grundsätzlicher Rechtfertigungen für staatliche Eingriffe in die individuelle Sparneigung kann lediglich die Korrektur der langfristigen Altersvorsorge

als meritorischer Akt überzeugend abgeleitet werden. Gerade dieses Argument spielt für die Arbeitnehmer-Sparzulage allerdings keine große Rolle.

- Wir identifizieren sechs Ziele der Vermögenspolitik, welche auf die ANSpZ angewandt werden bzw. wurden. Mit Blick auf Gerechtigkeitsprinzipien und instrumentelle Effizienz ist festzustellen, dass die Sparzulage in fünf dieser sechs Fälle un gerechtfertigt auf abhängig Beschäftigte und Beamte beschränkt ist, da alle Haushalte mit niedrigen Einkommen förderfähig sein sollten. Im einzigen Fall, in dem die Beschränkung auf abhängig Beschäftigte zwingend aus dem Förderzweck folgt, sind die förderfähigen Sparformen falsch konzipiert. Das heißt, die Arbeitnehmer-Sparzulage ist für jeden ihrer Förderzwecke schlecht gestaltet.
- Wir sehen keinen zwingenden Grund, warum die ANSpZ nicht gemäß der *Subventionspolitischen Leitlinien* der Bundesregierung in eine direkte Subvention umgewandelt werden und einer föderalen Ebene — dem Bund oder den Ländern — zugeordnet werden sollte.
- Die Beschränkung auf Bausparverträge als eine der beiden förderfähigen Sparformen ist nicht mehr gerechtfertigt.
- Der Anstoß zum Entstehen einer „Beteiligungskultur“ ist erfolgreich gegeben (wenn wohl auch nicht *durch* die ANSpZ). Deswegen verliert die Beschränkung auf die zweite förderfähige Sparform, Aktien und andere Unternehmensbeteiligungen, mehr und mehr an Überzeugungskraft.
- Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist erfolgreich auf gesetzlich anspruchsberechtigte Empfänger beschränkt. Hier gibt es kein Anzeichen für Missbrauch oder Verschwendung.
- Innerhalb den Grenzen der Förderfähigkeit nehmen die Bezieher der relativ hohen Einkommen überproportional häufig die Zulage in Anspruch. Somit ist die Aussage zur Verteilungswirkung der ANSpZ gemischt.
- Zur Überprüfung der Wirksamkeit der Subvention nutzen wir einen *Nearest-neighbour*-Vergleich sowie multivariate Regressionsanalysen. Es findet sich kein positiver Beleg für einen Anreizeffekt der ANSpZ. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einem Beweis der Unwirksamkeit der Maßnahme. Es ist jedoch auch nicht möglich nachzuweisen, dass die Arbeitnehmer-Sparzulage wirksam ist.
- Entsprechend ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass die Subvention vor allem Mitnahmeeffekte hervorruft.

Auf dieser Grundlage formulieren wir eine primäre Empfehlung zur Arbeitnehmer-Sparzulage:

- Die Arbeitnehmer-Sparzulage sollte ersatzlos abgeschafft werden, da sie keine erkennbare Wirkung hat.
- Falls das Gesamtvolumen der vermögenspolitischen Maßnahmen gleich bleiben soll, wäre es besser, das Geld anderen Subventionen, vorzugsweise zugunsten des Vor-

sorgesparens für Altersrenten, zuzuweisen.³³ Die Streichung der Arbeitnehmer-Sparzulage könnte auch mit einer allgemeinen Verbesserung der Sparfreundlichkeit der Einkommensteuer einhergehen.

Wird die Maßnahme *nicht* abgeschafft, sondern lediglich angepasst, lauten die Empfehlungen wie folgt:

- Die Transparenz muss deutlich verbessert werden. Mindestanforderung ist hier, dass aktuelle Statistiken veröffentlicht werden zur Illustration der Frage, wohin das Geld des Steuerzahlers fließt.
- Die Arbeitnehmer-Sparzulage sollte in eine direkte Subvention umgewandelt und nur einer föderalen Ebene zuweisen werden
- Die Maßnahme sollte nicht auf abhängig Beschäftigte und Beamte beschränkt bleiben, sondern für alle Personen mit niedrigen Einkommen geöffnet werden (mit der Ausnahme von Personen, die hauptsächlich von bedarfsabhängigen Transfers wie ALG II leben).
- Sofern die Subvention erhalten bleibt, sollte die Beschränkung auf Bausparverträge und auf Aktien und andere Firmenbeteiligungen aufgehoben werden.

Generell empfiehlt es sich zudem, Vorschläge zur Erweiterung der staatlichen Vermögensförderung — z.B. Weiterbildungssparen und Investivlohnpläne —, auch im Lichte der weiteren Evaluierungen der vermögenspolitischen Steuervergünstigungen zu betrachten.

³³ Natürlich ist diese Schlussfolgerung von der kommenden Evaluierung der steuerlichen Zulagen zur „Riester-Rente“ abhängig.

G. Anhang: Regressionsergebnisse

Tabelle 2: Regressionsergebnisse

Ersparnis	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
_l Abschl us~2	829,7048	205,523	4,04	0,000	426,8758	1232,534
_l Abschl us~3	228,6563	188,3808	1,21	0,225	-140,5737	597,8862
_l Abschl us~4	1442,592	164,8187	8,75	0,000	1119,544	1765,64
_l Abschl us~5	1243,841	383,2324	3,25	0,001	492,6982	1994,984
_l Abschl us~6	1922,083	436,7566	4,40	0,000	1066,032	2778,135
_l Abschl us~7	2197,506	383,5266	5,73	0,000	1445,786	2949,226
EK_HHDi sEK	,3482546	,008536	40,80	0,000	,3315239	,3649852
_l AbsXEK_H~2	-,0601184	,013794	-4,36	0,000	-,087155	-,0330819
_l AbsXEK_H~3	,0189333	,0134055	1,41	0,158	-,0073418	,0452083
_l AbsXEK_H~4	-,0974283	,0122371	-7,96	0,000	-,1214132	-,0734435
_l AbsXEK_H~5	-,0275691	,0402281	-0,69	0,493	-,106417	,0512787
_l AbsXEK_H~6	-,1075536	,0902795	-1,19	0,234	-,2845032	,069396
_l AbsXEK_H~7	-,1509817	,0505195	-2,99	0,003	-,2500009	-,0519625
TYP_Al ter	-27,85049	8,269513	-3,37	0,001	-44,05889	-11,64208
anspz_bezug	-7,675373	106,8904	-0,07	0,943	-217,1826	201,8319
_cons	-2582,623	150,9508	-17,11	0,000	-2878,489	-2286,756

H. Literatur

- Akerlof, G. A. (2002), Behavioral macroeconomics and macroeconomic behavior, *American Economic Review*, vol. 92, pp. 411–33.
- Bellmann, Lutz (2006), Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland : Trotz guter Argumente noch kein Durchbruch. Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Vol. 110, S. 26-29.
- Bergs, Christian und Andreas Peichl (2006), Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete, *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 06-2.
- Bergs, Christian, Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2006b), Das Familienrealsplitting als Reformoption in der Familienbesteuerung. *Wirtschaftsdienst*, Vol. 86, S. 639-644.
- Bergs, Christian, Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2007), Reformoptionen der Familienbesteuerung - Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebots-effekte. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (Review of Economics)*, Vol. 58, S. 1-27.
- Bergs, Christian, Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2006a), Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke, *FiFo-Bericht* 08-2006.
- Bertenrath, Roman, Christoph Walther und Michael Thöne (2006), Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland, *FiFo-Berichte* Nr. 7, Köln.
- Blasi, Joseph, Douglas Kruse, James Sesil und Maya Kroumova (2003), An assessment of employee ownership in the United States with implications for the EU. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 14, S. 893-919.
- Boadway, R. und D. Wildasin (1994), Taxation and Savings: A Survey. *Fiscal Studies*, Vol. 15, S. 19-63.
- Börsch-Supan, A. und K. Stahl (1991), Do Savings Programs Dedicated to Home-Ownership Increase Personal Savings? *Journal of Public Economics*, Vol. 44, S. 265-297.
- Börsch-Supan, Axel und Lothar Essig (2003), Household Saving in Germany: Results of the first SAVE study, *NBER Working Paper* No. 9902, Cambridge MA.
- Browning, E. K. (1976): The Marginal Cost of Public Funds, in: *Journal of Political Economy*; Vol. 84, S. 283-298.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006): Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Verbesserung des Vollzuges der Steuergesetze in Deutschland, *Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung* Band 13, Stuttgart.
- Bundesministerium der Finanzen (div. Jg.), *Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen*, Bonn o. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Wachstumspotential der Weiterbildung nutzen. Eckpunktepapier zur Einführung des Weiterbildungssparens, Bonn/Berlin.
- Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten – erkennen, messen, abbauen*, Berlin.
- Bundesregierung/Statistisches Bundesamt (2006), *Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung*, Berlin.

- Dahlby, B. (1998): Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 67, S. 105-122.
- Elschner, Christina, Friedrich Heineman, Margit Kraus, Sigurd Næss-Schmidt, Robert Schwager und Michael Thöne (2008): *Evaluation von Steuervergünstigungen — Umsatzsteuerermäßigungen für kulturelle unterhaltende Leistungen, Umsätze von Zahntechnikern sowie Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr*, Teilbericht zum Forschungsauftrag Nr. 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim, Kopenhagen, Köln.
- Engen, E.M., W.G. Gale und J.K. Scholz (1996), The Illusory Effects of Saving Incentives on Saving. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, S. 113-38.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2005), *Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke*, FiFo-Bericht 05-2005.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2007a), *Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke*, Nomos.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2007b), *Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeld-Konzepts von Dieter Althaus*. Ifo Schnelldienst, Vol. 60, S. 36-40.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2007c), *Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen*. Wirtschaftsdienst, Vol. 87, S. 226-231.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2007d), *Führt Steuervereinfachung zu einer "gerechteren" Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland*. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 8, S. 20-37.
- Giloy, Jörg (1992), *Arbeitnehmer-Sparzulage*, Schriften zur Arbeitsrecht-Blattei Bd. 24, Wiesbaden.
- Grabka, Markus und Joachim Frick (2007), *Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen* DIW Wochenbericht, Vol. 74.
- Gress, K. (1983), *Transfers zur Förderung der Vermögensbildung aus verteilungs- und sozialpolitischer Sicht*, Frankfurt a.M.
- Gupta, Anil und Vishnu Kapur (2000), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Amsterdam.
- Haisken De-New, John und Joachim Frick (2003), *DTC - Desktop Compendium to The German Socio- Economic Panel Study (GSOEP)*.
- Harding, Ann (1996), *Microsimulation and public policy*, Amsterdam.
- Harrod, R. F. (1948), *Towards a Dynamic Economics*, Macmillan, London.
- Jens, Sönke, Oliver Lang und Katharina Spieß (1998), *Wirkungen staatlicher Sparförderung*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Prognos AG, Basel
- Kahlenberg, Friedrich P. (ed.) (1999), *Ministerausschuß für die Sozialreform 1955-1960*, herausgegeben für das Bundesarchiv von Friedrich P. Kahlenberg, bearbeitet von Bettina Martin-Weber, R. Oldenburg Verlag München.
- Kleven, H.J., Kreiner, C.T. (2003): *The marginal cost of public funds in OECD countries: Hours of work versus labor force participation*, CESifo Working Paper No. 935, München.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2005), *Aktionsplan Staatliche Beihilfen — Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen. Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009*, Konsultationspapier vorgelegt von der Kommission, KOM(2005) 107 endgültig, Brüssel, den 7.6.2005.

- Kordsmeyer, Volker (2004), Die Einkommensteuerstatistik als Mikrodatenfile, Merz, Joachim und Markus Zwick, MIKAS - Mikroanalysen und amtliche Statistik. Statistik und Wissenschaft, Band 1. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, S. 157-166.
- Kotlikoff, Laurence J., Ben Marx and David Rapson (2008), To Roth or Not? -- That is the Question, NBER Working Paper No. 13763, Cambridge MA.
- Kühnen, Carola (2001), Das Stichprobenverfahren der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, Statistisches Bundesamt, Methodenberichte, Heft 1/2001.
- Laibson, D. I., Repetto, A. und Tobacman, J. (1998), Self-control and saving for retirement, Brookings Papers on Economic Activity, no. 1, pp. 91–172.
- Lang, O. (1998), Steueranreize und Geldanlage im Lebenszyklus, Baden-Baden.
- Lundholm, M. (2005): Cost–benefit analysis and the marginal cost of public funds, Discussion paper, Department of Economics, Stockholm University, Stockholm.
- Mitschke, Joachim (2004), Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts: Gesetztextentwurf und Begründung, Köln.
- Ng, Yew-Kwang (2005), Policy Implications of Behavioural Economics: With Special Reference to the Optimal Level of Public Spending, The Australian Economic Review, vol. 38, no. 3, pp. 298–306.
- OECD (2005), Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies, Paris.
- Peichl, Andreas und Thilo Schaefer (2006), Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. FiFo-CPE Discussion Paper, Vol. 06-10.
- Peichl, Andreas, Thilo Schaefer und Christoph Scheichmann (2006), Poverty and Richness: Effects of Proposed Tax Reforms for Germany. CPE discussion paper No. 06-11.
- Pigou, A. C. (1926), The Economics of Welfare, 2nd ed., Macmillan, London.
- Poterba, J.M. (1994), International Comparisons of Household Saving, Chicago.
- Poterba, J.M., S. F. Venti und D. A. Wise (1996), How Retirement Saving Programs Increase Saving. Journal of Economic Perspectives, Vol. 10, S. 91-112.
- Poterba, James, Steven F. Venti and David A. Wise (2007), Rise of 401(k) Plans, Lifetime Earnings, and Wealth at Retirement, NBER Working Paper No. 13091, Cambridge MA.
- Ramsey, F. P. (1928), A mathematical theory of saving, Economic Journal, vol. 38, pp. 543–559.
- Ruggeri, G. (1999): The Marginal Cost of Public Funds in Closed and Small Open Economies, in: Fiscal Studies, Vol. 20, S. 41–60.
- Schunk, Daniel (2006a), Sparen und Vermögensbildung in Deutschland, in: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.): Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung; Dokumentation eines Experten-Workshop am 29. November 2006 in Berlin, Köln, S. 53-67.
- Schunk, Daniel (2006b), What Determines the Saving Behavior of German Households? An Examination of Saving Motives and Saving Decisions, in: ders.: Essays on Individual and Household Decision-Making: Experimental and Survey Evidence, Dissertation Universität Mannheim.
- Stracke, Stefan, Erko Martins, Birgit K. Peters und Friedemann W. Nerdinger (2007), Mitarbeiterbeteiligung und Investivlohn - eine Literaturstudie, Rostock.
- Stuckemeier, Anette (2004), Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als Mikrodatenfile, in: Merz, Joachim und Markus Zwick (Hrsg.): MIKAS - Mikroanalysen und amtliche Statistik, Statistik und Wissenschaft, Band 1, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 107-115.

- Thaler, R. H. und Benartzi, S. (2004), Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving, *Journal of Political Economy*, vol. 112, no. 1, pt 2, pp. S164–87.
- Thöne, M. (2003a), Mit dem Rasenmäher durch den Dschungel? Kommentar zum Koch-Steinbrück Vorschlag. *Ökologisches Wirtschaften*, No. 6, p. 4.
- Thöne, M. (2003b), Subventionskontrolle. Ziele - Methoden - internationale Erfahrungen. edition sigma, Berlin.
- Thöne, M. (2007), Common Framework for the Evaluation of Tax Expenditures, internal draft for the ongoing evaluation-project, FiFo Köln.
- Van Rooij, Maarten, Annamaria Lusardi and Rob Alessie (2007), Financial Literacy and Stock Market Participation, NBER Working Paper No. 13565, Cambridge MA.
- Westerheide, Peter; Waldemar Rotfuß und Marco Wölfle (2008), Analyse der Bausparförderung nach dem Wohnungsbauprämien-Gesetz. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.